



**INTERNATIONALISERING EN INTERNE
REGULERING:**

**EUROPESE UNIE MILIEU-, GEZONDHEIDS-
EN CONSUMENTENBESCHERMINGSREGELS
‘IN DE SCHADUW VAN DE WTO’**

Ferdi De Ville

April 2011

Promotor: Prof. Dr. Jan Orbie

Vakgroep Politieke Wetenschappen

Centrum voor EU Studies

De promovendus is verbonden aan het
Steunpunt Buitenlands Beleid

Proefschrift tot het behalen van de titel van:

Doctor in de Politieke Wetenschappen

aangeboden door **Ferdi De Ville**

‘Nous croyons savoir exactement les choses, et ce que pensent les gens, pour la simple raison que nous ne nous en soucions pas. Mais dès que nous avons le désir de savoir [...], alors c’est un vertigineux kaleidoscope où nous ne distinguons plus rien’ (Marcel Proust, 1992 [1927], p. 98)

‘Wij moeten [...] bij de opstelling van onze regelgeving en van andere normen ook rekening houden met de buitenlandse dimensie’ (Europese Commissie, 2006a, p. 9)

VOOR- EN DANKWOORD

‘Een doctoraat is een proces, geen product’. Ik weet niet meer precies wie me dit (als eerste) heeft gezegd maar zij of hij had overschot van gelijk. En heeft me ook geholpen in momenten van twijfel – en iedereen die ooit een proefschrift heeft geschreven, weet wat ik bedoel – toch steeds het positieve van de onderneming te zien. Als het product – of beter de producten – het proefschrift en andere schrijfsels even niet vlotten, ook de waarde van het mislukken, en van het nadien al wat beter mislukken, enzovoort, in te zien.

Ook de tekst zoals die er nu staat is ongetwijfeld voor verbetering vatbaar (maar hopelijk geen mislukking). Dat is geen uitdrukking van valse bescheidenheid noch een veilig preventief indekken tegen kritiek, maar wel een eerlijke, realistische terugblik op de voorbije drie-en-een-half jaar. Ik zal in dit voorwoord, vooraleer over te gaan tot de welgemeende dankbetuigingen, kort terugkijken op het proces dat tot dit proefschrift heeft geleid.

Daarvoor past een ander toepasselijk gezegde: *‘the journey is the destination’*. En die bestemming ziet er in mijn geval, als vaak bij dit soort onderneming, heel anders uit dan bij de dag van vertrek was gepland – en veel beter, maar vertel dat niet voort. Ik heb schrijven aan dit proefschrift steeds met andere zaken gecombineerd. In de eerste plaats met datgene waarvoor ik ook primair werd gefinancierd, namelijk beleidsondersteunend onderzoek omtrent Europees extern economisch beleid voor het Departement internationaal Vlaanderen aan het Steunpunt Buitenlands Beleid. Die combinatie was uitdagend, soms zelfs een beetje frustrerend, maar hield het werk ook steeds afwisselend en boeiend. Vooral hebben concrete beleidsgerichte onderzoeken mijn interesse voor bepaalde materies doen groeien. Oorspronkelijk was het idee dat mijn doctoraat helemaal in de lijn zou liggen van het beleidsrelevante onderzoek, meerbepaald zou gaan over de rol van regio’s, en Vlaanderen in het bijzonder, in het meerlagig Europees Gemeenschappelijk Handelsbeleid. Hoewel zeker ook een intrigerend vraagstuk – en ik hier misschien nog wel verder rond zal werken – bleek mijn interesse toch meer uit te gaan naar het inhoudelijke, eerder dan het organisatorische of institutionele, van het Europees handelsbeleid. Maar het is wel door onderzoek te doen voor, en omtrent, Vlaanderen en handelsbeleid, dat mijn belangstelling is gegroeid voor het snijpunt tussen handel en andere beleidsdomeinen als milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsbeleid. Net doordat Vlaanderen (voornamelijk) bevoegd is voor deze aspecten van handelsbeleid, waarvoor het ook intern verantwoordelijk is (een bevoegdheidsverdelingsprincipe van de Belgische federale staat dat bekend staat als *‘in foro interno, in foro externo’*), heb ik me vaak mogen bezighouden met deze ‘handelsgerelateerde thema’s’.

Dit doctoraat hanteert, zoals verderop verduidelijkt zal worden, een kritisch historisch institutionalistisch perspectief op politiek. Dat historisch institutionalisme een realistische benadering van de relatie tussen internationale economische politiek, organisaties en regels en intern regulatorisch beleid biedt, zal ik in dit proefschrift pogen te argumenteren. Maar in ieder geval werd de waarheidswaarde van dit sociaaltheoretische perspectief ook in mijn doctoraatstraject weerspiegeld. Dit proefschrift is in belangrijke mate functie van processen die centraal staan in een historisch institutionalistische kijk op de sociale werkelijkheid als contingentie, padafhankelijkheid, sequentie en dialectiek. Ten eerste is het voor een deel toevallig dat ik ben beginnen werken in de academische wereld, en in het bijzonder rond dit thema. Zonder specialisatie in handelsbeleid als student politieke wetenschappen hebben mensen mij het vertrouwen gegeven om toch rond die materie te werken en beleidsadviezen te schrijven door mij aan te werven als onderzoeker voor het Steunpunt Buitenlands Beleid verbonden aan de Universiteit Gent. Voor dat vertrouwen wil ik hier een eerste keer mijn promotor Jan Orbie en Directeur van het Centrum voor EU Studies Hendrik Vos bedanken. Van in het begin heeft handelsbeleid mij, gelukkig maar, geïntrigeerd, als snijpunt tussen internationale, Europese en nationale politiek en zo goed als alle mogelijke beleidsdomeinen. Van dan af aan is het doctoraatsproces een combinatie van padafhankelijkheid en soms radicale bijsturing geweest, met enkele *critical junctures*, waarbij het uiteindelijke traject afhankelijk is geweest van de sequentie van gebeurtenissen en ervaringen en de dialectiek tussen lezen en schrijven, theorie en empirie, en vooral eigen ideeën en de discussies met mijn promotor en andere collega's binnen en buiten de muren van de alma mater.

In professionele kring wil ik dan ook al mijn collega's aan het Centrum voor EU Studies, het Steunpunt Buitenlands Beleid en de ruimere Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent danken. Zij hebben, wellicht vaak onbewust, bijgedragen tot dit proefschrift via ideeën en leestips maar vooral door het bevorderen van een ongelofelijk aangename en stimulerende omgeving. Zonder overdreven sentimenteel te willen doen, besef ik dat je al veel geluk hebt als je binnen één dienst een fijne werksfeer hebt en enkele collega's waarmee het klikt, maar ik heb al drie-en-een-half jaar mogen boffen op twee plekken omringd te zijn door fantastische, goedmenende mensen. In het bijzonder wil ik nogmaals mijn promotor Jan Orbie bedanken. Samen met Lotte Drieghe zal ik (hopelijk) de eerste zijn die volledig onder zijn begeleiding promoveert. En hoewel hij ongetwijfeld zal zeggen dat hij er evenveel van heeft geleerd dan wij, doet dit veel te weinig eer aan zijn begeleiding. Zonder zijn deskundige inhoudelijke ondersteuning en het steeds juiste evenwicht tussen interessante, constructieve

kritiek en aanmoediging, maar vooral de vriendschappelijke manier waarop hij dit doctoraat en mijn ander onderzoek heeft begeleid, zou dit proefschrift er niet hebben gelegen. Bedankt, Jan. Voor de tweede maal ook dank aan Hendrik Vos voor het leiden van het Centrum waar jonge mensen alle kansen en verantwoordelijkheid krijgen om hun eigen weg te zoeken in de academische wereld. Verder zou ik altijd wel iemand onrecht aandoen door verder collega's bij naam te noemen maar wens ik toch nog in het bijzonder de kameraden van de Mantecagroep te vermelden; een groep waarvan u niet noodzakelijk nog veel zal horen maar die voor mij van grote waarde is geweest. Ook vele participanten aan de conferenties, workshops en seminars waaraan ik de afgelopen jaren heb deelgenomen hebben in meerdere en mindere mate bijgedragen tot de ontwikkeling van dit proefschrift.

Specifiek met betrekking tot de inhoud van dit proefschrift wens ik ook de medewerkers van de Europese Commissie, Europarlementsleden en hun medewerkers, vertegenwoordigers van Lidstaten en van belangengroepen te danken die zo genereus zijn geweest om een deel van hun kostbare tijd vrij te willen maken om mij een beter inzicht te geven in hun standpunten, strategie, perceptie van die van andere actoren en in hoe de besluitvorming in de door mij onderzochte cases volgens hen precies is gelopen.

Tenslotte gaat mijn grootste dank natuurlijk uit naar alle familie en vrienden die mij de voorbij jaren hebben gesteund, soms veel meer dan ze zelf beseffen. Bedankt mama, papa, Sali, grootouders en de rest van de familie, mijn huisgenoten van het laatste anderhalf jaar Arnaud en Robin, en vele andere vrienden voor alle begrip en steun.

Ferdi De Ville

Gent, 31 maart 2011

INHOUDSTAFEL

VOOR- EN DANKWOORD.....	III
INHOUDSTAFEL	VII
ENGLISH SUMMARY	XI
LIJST MET AFKORTINGEN.....	XIII
HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING.....	1
INTRODUCTIE	1
OVERZICHT VAN DEZE STUDIE.....	5
EVOLUTIE VAN DE HANDELSBELEIDSAGENDA.....	7
INTERNATIONALE HANDELSREGELS OVER INTERNE REGULERING	9
REGULATORISCH BELEID IN DE EUROPESE UNIE.....	18
INTERNE REGULERING EN INTERNATIONAAL HANDELSBELEID IN DE EUROPESE UNIE.....	23
HANDEL EN INTERNE REGULERING IN DE EU EN IN DE WTO	32
HOOFDSTUK 2. THEORETISCH KADER EN ONDERZOEKSDESIGN.....	35
LITERATUURSTUDIE: DE AANZET NAAR EN VERANKERING VAN EEN THEORETISCH KADER.....	38
<i>Besluitvormingsprocessen over regulering: klassieke reguleringtheorieën.....</i>	<i>38</i>
<i>Internationalisering en binnenlandse politiek.....</i>	<i>40</i>
<i>Internationale organisaties en naleving van internationale afspraken</i>	<i>43</i>
<i>Internationale handel en interne belangenstrijd</i>	<i>51</i>
<i>Internationalisering, internationale handelsregels en interne regulering.....</i>	<i>53</i>
<i>Naleving van internationale handelsregels</i>	<i>59</i>
<i>Internationale handel en EU interne regulering.....</i>	<i>62</i>
NAAR EEN EIGEN THEORETISCH KADER	74
<i>Ontologie, epistemologie en sociale theorie</i>	<i>74</i>
<i>Van deze ontologie en epistemologie naar een theoretisch perspectief op de probleemstelling</i>	<i>80</i>
<i>De dramatis personae (actoren) en hun rollen (preferenties en strategische actie)</i>	<i>88</i>
<i>De strategisch selectieve context.....</i>	<i>105</i>
<i>Een holistisch kritisch historisch institutionalistisch model.....</i>	<i>108</i>
METHODOLOGIE.....	109

HOOFDSTUK 3. HANDELSVERBOD OP ZEEHONDENPRODUCTEN117

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET
BESLUITVORMINGSPROCES117

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSONDERWEGINGEN OP HET
BESLUITVORMINGSPROCES EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN125

Europese besluitvormers127

Zeehondenindustrie en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen131

Derde landen132

Europese handelsbelangengroepen.....134

TUSSENCONCLUSIE135

HOOFDSTUK 4. REACH 139

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET
BESLUITVORMINGSPROCES139

LOBBYEN OVER REACH147

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSONDERWEGINGEN OP HET
BESLUITVORMINGSPROCES EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN154

Europese besluitvormers155

Chemische industrie en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen159

Derde landen165

Europese handelsbelangengroepen.....166

Framing, conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid.....167

TUSSENCONCLUSIE169

HOOFDSTUK 5. CARBON BORDER TAX 173

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET
BESLUITVORMINGSPROCES173

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSONDERWEGINGEN OP HET
BESLUITVORMINGSPROCES EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN190

Europese besluitvormers190

Europese industrie, vakbonden en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen.....192

Derde landen195

<i>Europese handelsbelangengroepen.....</i>	<i>196</i>
<i>Framing, conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid.....</i>	<i>196</i>
TUSSENCONCLUSIE	197
HOOFDSTUK 6. CONCLUSIES: WTO-INVLOED IS WAT BINNENLANDSE ACTOREN ER VAN MAKEN?	201
WELKE INVLOED VAN WTO-REGELS OP EU INTERNE REGULERING?	202
DE MECHANISMEN VAN BINNENLANDSE WTO-INVLOED.....	204
EEN KRITISCH HISTORISCH INSTITUTIONALISTISCH PERSPECTIEF?	210
<i>De compartimentering van de EU in de doorsnede van handel en interne regulering.....</i>	<i>213</i>
<i>De historische bevoordeling van transnationale bedrijven.....</i>	<i>216</i>
<i>De unieke conceptualisering van structuur en agency.....</i>	<i>220</i>
ANDERE INTERESSANTE LESSEN	221
<i>Het belang van (gepercipieerde) belangen.....</i>	<i>221</i>
<i>De dialectiek van interne regulering–internationale handelsregels en de reputatie van de WTO.....</i>	<i>223</i>
<i>Het belang van temporaliteit en het gebrek aan variatie in deze studie</i>	<i>226</i>
<i>De coherentie van EU beleid in de doorsnede van interne regulering en externe handel.....</i>	<i>227</i>
EEN BLIK VOORUIT.....	228
KRITISCHE REFLECTIE OVER HET ONDERZOEK.....	233
VERDER ONDERZOEK.....	236
BIBLIOGRAFIE	239

ENGLISH SUMMARY

How and to what extent internationalization affects domestic politics is one of the most important and debated perennial questions in international political economy. This doctoral thesis takes a particular angle at this question by studying the influence of the World Trade Organization (WTO), its substantial rules and its dispute settlement mechanism, on European Union (EU) decision-making processes on health, environmental and consumer regulation.

Starting with refuting the widely but mistakenly held assumption that WTO-rules and dispute rulings have direct effect, the main research question in this thesis is how, why and with what effect the WTO affects regulatory politics within the EU. *Theoretically*, the predominant rational functionalist perspective on the domestic influence of the WTO that argues that exporters as ‘victims of non-compliance’ through retaliation will play the role of WTO-advocates during decision-making processes on regulation is challenged. Also realism and state-centric constructivism are judged less than satisfactory theories to understand the actual influence of WTO-rules on regulatory politics. A more sophisticated perspective based on a critical reading of historical institutionalism is put forward as a more plausible alternative. This perspective conceptualizes WTO-rules as part of a strategically selective context and emphasizes strategic action within the compartmentalized EU policy system by (coalitions of) public and private actors. It draws attention to the importance of the interpenetrative and interactive relationship between EU internal regulatory politics and international trade (rules) to understand contemporary regulatory decision-making processes.

The *empirical* analysis is carried out through the process-tracing of three decision-making processes on regulation with (potential) significant external trade effects. The first case, the EU’s trade ban in seal products, demonstrates the inadequacy of the rational functionalist logic by not fitting its expectations in a very-likely case. While this EU regulation did not serve any rent-seeking import-competing interests, and although predictably negatively affecting the EU trade relationship with Canada and eventually provoking a WTO-dispute, exporters have not lobbied against the regulation and the most trade-restrictive alternative has been adopted. In contrast to the first case, in the other two case studies – REACH and the carbon border tax in the context of the EU climate and energy package – the decision-making process has resulted in, respectively, a less- and non-trade-restrictive outcome. WTO-consistency has been an important consideration in these processes. Once more against rational functionalist expectations, it have not been exporters that have advocated WTO-consistent adjustment/adoption of the proposed

regulations, but European associations from the regulated sectors, along with EU policy-makers responsible for trade and industry. It is argued in the dissertation that this has several sources. These European associations are dominated by transnational enterprises that fear loss of profits within the EU, but especially on third markets, from stringent regulation. They therefore use WTO-consistency strategically as an argument in advocating less stringent and trade-restrictive regulation. They thereby find allies in trade policy decision-making actors, with whom they have traditional ties and that have incentives to avoid trade disputes and are ideationally dedicated towards WTO-consistency. Finally, the avoidance of burdensome EU regulations is also increasingly commensurate with, or even necessitated by, the new growth strategy of the Union that is premised more and more on exports towards emerging economies.

The main conclusion is that ‘the shadow of the WTO’ does not influence domestic regulatory processes within the EU primarily through its dispute settlement mechanism via the mobilization of exporters that fear retaliation. It has an influence on internal regulatory politics mainly by empowering stringent-regulation-averse firms and promoting the involvement of trade policy-makers in decision-making processes. Especially in conjunction with a competitiveness discourse and rhetoric may WTO-rules then lead to less stringent and trade-restrictive and thus more WTO-consistent regulation. If one main conclusion from this dissertation should be put forward it would be the inherently contingent statement that the domestic influence of the WTO is what domestic actors make of it. The thesis reveals some other interesting conclusions about the intersection of EU internal regulation and internationalization that will be discussed in the concluding chapter and are proposed as fruitful areas for further research.

LIJST MET AFKORTINGEN

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
AGRI	Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling
ALDE	Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa
AMCHAM	Amerikaanse Kamer van Koophandel (bij de EU)
BDI	Buitenlandse Directe Investerings
BEUC	Europese Consumentenvereniging
BO	Beroepsorgaan
CBT	Importbelasting op koolstof
CEFIC	Europese Raad van de Chemische Industrie
CT	<i>Capture Theory</i>
DG	Directoraat-generaal
DS	Handelsgeschil
DSU	Geschillenbeslechtingsovereenkomst
ECA	Europese Kamers van Koophandel in het Buitenland
ECON	Commissie Economische en Monetaire Zaken
EEB	Europees Milieubureau
EFSA	Europees Voedselveiligheidsagentschap
EHJ	Europees Hof van Justitie
EHS	Emissiehandelssysteem
EMU	Economische en Monetaire Unie
ENVI	Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid
EP	Europees Parlement
EPA	Milieubeschermingsagentschap van de VS
EPP-ED	Europese Volkspartij – Europese Democraten ¹
ET	Economische Theorie van regulering
ETUC	Europese Koepel van Vakbonden
EU	Europese Unie
FECC	Europese Federatie van de Chemische Handel
FoE	<i>Friends of the Earth</i>
FTA	Europese Associatie van Importeurs (<i>Foreign Trade Association</i>)
GATS	Algemeen Akkoord over Handel in Diensten

¹ Sinds 2009 weer gewoon EPP, nadat de Britse en Tsjechische conservatieven hun eigen groep oprichtten.

GATT	Algemeen Akkoord over Handel en Tarieven
GBM	Geschillenbeslechtsmechanisme
GBO	Geschillenbeslechtsorgaan
GGO	Genetisch Gemanipuleerd Organisme
HI	Historisch Institutionalisme
IFAW	Internationale Organisatie voor Dierenwelzijn
IMCO	Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming
INTA	Commissie Internationale Handel
IPE	Internationale Politieke Economie
ITO	Internationale Handelsorganisatie
ITRE	Commissie Industrie, Onderzoek en Energie
KHI	Kritisch Historisch Institutionalisme
MBN	Meest Begunstigde Natie
NAFTA	Noord-Atlantisch Vrijhandelsakkoord
NB	Nationale Behandeling
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
NPT	Normatieve analyse als Positieve Theorie
PECH	Commissie Visserij
PES	Partij van Europese Socialisten ²
PPM	Proces en productiemethoden
REACH	Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën
RKI	Rationele Keuze Institutionalisme
SEM	Europese Eenheidsmarkt
SI	Sociologisch Institutionalisme
SPS(A)	(Akkoord omtrent) Sanitaire en Fytosanitaire Standaarden
TBT(A)	(Akkoord omtrent) Technische Handelsbarrières
TEC	Trans-Atlantische Economische Raad
UEAPME	Europese Associatie van Vakmannen en Kleine en Middelgrote Ondernemingen
UNICE	Unie van Industriële en Werkgeversconfederaties in Europa ³
USTR	Handelsvertegenwoordiging van de VS
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

² Sinds 2009 'S&D': *Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*.

³ Sinds 2007 'BusinessEurope'.

WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>
WTO	Wereldhandelsorganisatie

HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Increasingly, regulation is becoming the focus of international competition and conflict. As the borders come down in the world economy, the repercussions of inadequate or flawed regulation are becoming more immediate and more likely to cross national frontiers. This is thrusting the main global body for resolving trade disputes into new territory. As liberalisation extends deeper into countries' domestic economies, the opening of markets increasingly requires global disciplines on regulatory policies¹

INTRODUCTIE

Handelsbeleid is één van de oudste supranationale beleidsdomeinen in de Europese Unie (EU), als noodzakelijk extern verlengstuk van het vormen van een gemeenschappelijke markt, de oorspronkelijke *raison d'être* van Europese integratie (vb. Meunier & Nicolaïdis, 2005, p. 248). Bij gebrek aan 'echte' instrumenten van buitenlands beleid was het lange tijd ook het middel bij uitstek waarmee de EU invloed uitoefende in de rest van de wereld (vb. Smith, 1998; Messerlin, 2001)².

Het is dan ook verbazingwekkend dat het EU handelsbeleid lange tijd nauwelijks voorwerp van politiekwetenschappelijk onderzoek vormde (Dür & Zimmerman, 2007). Daar kwam verandering in toen de agenda van internationale handelsonderhandelingen en bijgevolg ook van het EU handelsbeleid uitbreidde en verdiepte, en daardoor ook spannender, interessanter en gepolitiseerd werd. Om het met een boutade te zeggen: tot begin jaren negentig van vorige eeuw was Europees handelsbeleid het speelterrein van een aantal specialisten binnen de Europese Commissie en de Lidstaten die hun weg kenden in het cijferlabyrint van douaneclassificaties, gebonden en toegepaste tarieven en quota (Young & Peterson, 2006). Ondertussen zijn handelsonderhandelingen uitgebreid naar politiek gevoeliger terrein, met bevoegdheidsconflicten, bredere politieke en maatschappelijke discussie en conflicten, en ook verhoogde academische aandacht tot gevolg³.

Dit proefschrift bestudeert een aspect dat totnogtoe onderbelicht is gebleven in de wetenschappelijke literatuur over (EU) handelsbeleid en waarover soms misvattingen lijken te

¹ Guy De Jonquières, Financial Times, 2 maart 1998.

² Voor een kritische discussie zie Peterson (2007).

³ Interessante verhandelingen over (de discussies over) de invloed van de kwalitatieve verandering van handelsliberalisering en globalisering in het algemeen, door economen maar voor een breed publiek toegankelijk geschreven, zijn onder andere Dani Rodrik's *Has Globalization Gone Too Far?* (1997), Joseph E. Stiglitz' *Globalization and Its Discontents* (2002) en Jagdish Bhagwati's *In Defence of Globalization* (2004).

bestaan bij observatoren, het geëngageerde publiek en zelfs academici: de invloed van de uitbreiding van de internationale handelspolitieke agenda, van internationale regels die voorwaarden ‘opleggen’ aan binnenlandse politiek en van de versterking van het wereldhandelsgeschillenbeslechtsmechanisme op besluitvormingsprocessen over interne regulering, in casu in de Europese Unie.

De laatste vijftig jaar is de handelsbeleidsagenda ingrijpend gewijzigd. De focus is verschoven van handelsbarrières aan staatsgrenzen (tarieven en quota) naar zogenaamde *behind-the-border-barriers*. Daarmee is de focus van deze nieuwe handelsbeleidsagenda komen te liggen op interne regulering, zoals het citaat uit de *Financial Times* uit 1998 krachtig samenvat. In dit proefschrift wordt ‘interne regulering’ afgebakend tot milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels die een mogelijke handelsbelemmerende invloed hebben⁴. Binnen het globale handelsregime hebben landen ondertussen akkoorden afgesloten die voorwaarden bevatten waaraan overheden zich in principe moeten houden wanneer ze in deze domeinen reguleren.

Er bestaat bij sommigen de vrees dat de regels in deze akkoorden, die als resultanten van de Uruguay Ronde (1986-1994) van multilaterale handelsonderhandelingen werden ingevoerd samen met de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1995, de soevereiniteit van overheden om te reguleren hebben geërodeerd en niet-commerciële doelstellingen ondergeschikt maken aan het objectief van handelsliberalisering⁵. Deze vrees wordt niet enkel geuit door milieu- en consumentenbeschermingorganisaties⁶ maar ook gedeeld door sommige academici die zich vanuit verschillende disciplines bezighouden met de relatie tussen handel en interne regulering⁷.

⁴ Daarnaast zijn diensten, intellectuele eigendomsrechten, en de zogenaamde *Singapore issues*, namelijk overheidsaanbestedingen, concurrentiebeleid, investeringen en handelsvereenvoudiging belangrijke nieuwe onderwerpen op de handelsagenda. Alle kunnen ook onder interne regulering worden geclassificeerd. Ook arbeidsnormen en mensenrechten zal ik buiten beschouwing laten. Voorts dient benadrukt dat ik het in dit proefschrift heb over EU regulering met legislatief karakter (wetgevingshandelingen), dus om verordeningen en richtlijnen die volgens de gewone wetgevingsprocedure van de EU worden aangenomen (Artikels 288-289 Verdrag betreffende de Werking van de EU, VWEU). En dus niet over niet-wetgevingshandelingen (gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen; Artikels 290-291 VWEU) waarbij niet de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is maar een procedure die bekend staat als ‘comitologie’.

⁵ Zie bijvoorbeeld ook het *World Commission on the Social Dimension of Globalization* rapport *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All* (2004, p. xi): ‘[m]arket opening measures and financial and economic considerations predominate over social ones’.

⁶ Enkele voorbeelden: Wallach en Sforza (1999), Flothmann en Knirsch (2001) en FoE (2001).

⁷ Zie o.a. Daley (1993), Silverglade (1998), Conca (2000), Wagner (2000) en Esty (2001). Sommige kritische analisten van internationale relaties en de internationale politieke economie hanteren ook deze assumptie en hebben hiervoor het concept ‘*new constitutionalism*’ bedacht. Dat is de juridisch-institutionele vertaling van ‘*disciplinary neoliberalism*’. Nieuw constitutionalisme stelt dat internationale organisaties ‘[limit] democratic control over central elements of economic policy and regulation by locking in future governments to liberal frameworks of accumulation premised on freedom of enterprise’ (Gill, 2002, p. 47). De oprichting van de WTO waarbij alle regeringen van de toenmalige contracterende partijen van de GATT zichzelf en toekomstige regeringen hebben ‘gebonden’ aan onder andere de SPS en TBT Akkoorden (zie infra) die

De literatuur over de soevereiniteitsbeperkende invloed van internationale handelsregels op interne regulering wordt voornamelijk gedomineerd door rechtswetenschappers (vb. Victor, 2000; Howse, 2000; Howse & Tuerk, 2001; Marceau & Trachtman, 2002; Sykes, 2002). Zij analyseren welke beperkingen deze akkoorden precies opleggen aan overheden, en richten zich op een exegese van de inhoud van deze akkoorden en, omwille van de ruimte voor interpretatie die deze laten, op de jurisprudentie via uitspraken van panels en het beroepsorgaan (BO) van het geschillenbeslechtsorgaan (GBO) van de WTO.

Vanuit de politiekwetenschappelijke discipline is minder aandacht aan dit onderwerp besteed. Nochtans is het interessant om na te gaan hoe deze internationale handelsregels precies het politieke besluitvormingsproces en de uitkomst met betrekking tot milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels beïnvloeden, met welke gevolgen en waarom op deze manier.

De bedoelde internationale handelsregels hebben namelijk geen rechtstreekse werking. Dit is een misverstand dat niet alleen heerst onder maatschappelijke groepen die kritisch staan tegenover de WTO maar zelfs wordt gedeeld door sommige internationale handelsjuristen en andere wetenschappers⁸ (Neumayer, 2004), en daardoor overschatten ze deze invloed, of missen ze de subtielere disciplinerende werking van deze internationale handelsregels. De intrekking of wijziging van interne regulering die in overtreding van internationale handelsregels is, kan niet worden afgedwongen voor een internationaal tribunaal, *in casu* het WTO-GBO⁹. Al helemaal niet door particulieren die zich benadeeld voelen door overtreding van deze regels, maar zelfs niet door overheden. Overheden die worden veroordeeld door de WTO kunnen er namelijk voor kiezen uitspraken – en dus de regels – aan hun laars te lappen en sancties (in de vorm van tegenmaatregelen, meestal vergeldende tariefverhogingen) te ondergaan¹⁰. Regulering blijft dus de

de vrijheid om te reguleren zouden beperken wordt als een voorbeeld van zulk nieuw constitutionalisme gezien. Ook de oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU) binnen de EU wordt vaak als voorbeeld van *new constitutionalism* beschouwd.

⁸ Voor een interessante discussie zie Lang (2006): '[m]ost trade lawyers tend implicitly to talk about the causative effects of the trade regime as if it were an "intervening causal variable"' (p. 112). Ook de kritische wetenschappers als Gill die over constitutionalisering spreken lijken zulke directe werking te veronderstellen.

⁹ Of zoals het treffend wordt verwoord door Bello: '[w]hen a panel established under the WTO Dispute Settlement Understanding issues a ruling adverse to a member, there is no prospect of incarceration, injunctive relief, damages for harm inflicted or police enforcement. The WTO has no jailhouse, no bail bondsmen, no blue helmets, no truncheons or tear gas' (1996, p. 417). Datzelfde kan dan wel ook worden gesteld met betrekking tot het Europees Hof van Justitie – zie Peterson (2001, p. 291): 'compliance [...] is negotiable [...] the EU [lacks] a policy force or army' –, toch zijn er belangrijke verschillen (zie infra).

¹⁰ Deze redenering geldt natuurlijk meer voor grote en welvarende staten, die minder afhankelijk zijn van de handel en dus de gevolgen van tegenmaatregelen relatief makkelijk kunnen dragen dan voor kleinere staten, vooral wanneer deze erg afhankelijk zijn van de export. Vergelijk ook de uitspraak van De Bièvre dat 'most legal specialists have observed that the rule of the strongest no longer prevails in the WTO [...] but it seems that, after judicialisation, the law of the strongest rules in the international trading system' (2004, p. 11).

uitkomst van een binnenlands¹¹ politiek proces: '[a]s a matter of international law, there is a legal obligation to comply with their [WTO-GBO] decisions. But as a matter of domestic law, few if any national legal systems give direct effect to Appellate Body decisions. As a matter of domestic law, sovereignty has not been "delegated to the Appellate Body". Therefore, behaviorally, compliance is a domestic political decision' (Goldstein & Steinberg, 2008, p. 266, eigen nadruk)¹². Dit citaat maakt terecht duidelijk dat gehoorzaamheid aan WTO-regels decentraal gebeurt en het voorwerp vormt van een politieke beslissing. Volgens deze auteurs wordt naleving bevorderd door prikkels die in het geschillenbeslechtsmechanisme van de WTO zijn ingebouwd (zie infra). Ik leg de werking van het WTO-GBM verder in dit hoofdstuk uit en introduceer en bekritiseer de verklaring voor naleving die deze auteurs naar voor schuiven in het volgende hoofdstuk.

In de voorgaande alinea werd dus reeds kort aangegeven dat, in tegenstelling tot een wijdverspreide maar inaccurate assumptie onder sommige observatoren, politici en academici, WTO-regels geen rechtstreekse, (in de strikte, juridische zin van het woord) bindende werking hebben. Naleving ervan vormt steeds het voorwerp van een binnenlandspolitieke beslissing. Dit vormt het uitgangspunt van deze studie. Uit deze assumptie volgt de eerste vraag van dit proefschrift: of deze internationale handelsregels dan wel een invloed hebben op het besluitvormingsproces over interne milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels en in dat opzicht een (relatief nieuwe) factor vormen in zulke processen?

Uiteraard kan deze eerste vraag hier reeds voorzichtig positief worden beantwoord. Kennis van de empirische realiteit net als van literatuur over de binnenlandse invloed van WTO-regels laat

¹¹ Wanneer in dit proefschrift gesproken wordt over 'binnenlands' of 'intern' zal daarmee meestal 'op EU niveau' worden bedoeld. Zoals verder wordt uitgelegd, wordt in de Europese Unie een groot deel van regulering, en zeker die met internationale effecten, op EU niveau ontwikkeld. Daarom is het gepast om in de context en ten opzichte van internationale handelsregels van 'binnenlandse' of 'interne' regulering te spreken wanneer het over zulke EU regulering gaat.

¹² Dit is in tegenstelling tot wat geldt voor het Europees recht. Uitspraken van het Europees Hof van Justitie (sinds het Verdrag van Lissabon is de correcte benaming 'Hof van Justitie van de Europese Unie') hebben wel directe werking en onvoorwaardelijke suprematie over beslissingen van Lidstaten. Van hen, en uiteraard ook van de Europese instellingen zelf, wordt verwacht dat zij zich bij het nemen van beslissingen steeds aan EU wetgeving houden. Dit kan worden afgedwongen voor binnenlandse rechtbanken, en eventueel met pecuniaire boetes tot gevolg (zie infra).

Het Europees Hof van Justitie heeft ondanks de erkenning dat internationaal recht primeert en WTO-regels in principe bindend zijn voor EU instellingen gesteld dat de EU geen rekening moet houden met WTO-regels wanneer het de legaliteit van een verordening of richtlijn beoordeelt, zie o.a. Desmedt (2000), Petersmann (2000; 2008), Neyer (2005), Bronckers (2008), Case 149/90, Portugal v. Council [1999] ECR I-8395. De onduidelijkheid van WTO-regels en daaruit volgende onzekerheid over al dan niet overtreding van WTO-regels is daar een belangrijke reden voor. Juristen van de Europese instellingen hebben gesteld dat *'it is difficult to point out one specific moment at which it can be established beyond doubt that WTO-rules have been breached, even after a decision of a panel or report of the Appellate Body'* en *'that it is rarely or never possible to speak of a sufficiently serious breach of WTO law'* (in Petersmann, 2008, p. 378).

toe er van uit te gaan dat WTO-regels in ieder geval niet volledig irrelevant zijn¹³. Daarom is de centrale vraag van dit proefschrift niet of, maar *hoe in de Europese Unie internationale handelsregels het besluitvormingsproces met betrekking tot interne regulering beïnvloeden, met welke gevolgen en waarom?*

OVERZICHT VAN DEZE STUDIE

In dit proefschrift zal ik, aan de hand van een theoretisch perspectief dat in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt, drie besluitvormingsprocessen onderzoeken waarbij in de Europese Unie werd beslist over regulering met significante externe effecten en waarbij discussie bestond over de verenigbaarheid van deze met internationale handelsregels. Op die manier wordt de werking van internationale handelsregels getest *tijdens* het besluitvormingsproces over interne regulering, daar waar de (eerder beperkte) bestaande literatuur over het binnenlandse effect van WTO-regels focust op de invloed van uitspraken in geschillen over reeds aangenomen regulering (het eerste wordt *first-order compliance*¹⁴ genoemd, het laatste *second-order compliance*; zie infra). De cases die ik zal onderzoeken zijn: 1) het handelsverbod op zeehondenproducten; 2) het nieuwe chemicaliëncontrole systeem REACH¹⁵; en 3) de discussie over de introductie van een *carbon border tax* (CBT) in de context van het ontwerpen en implementeren van het EU emissiehandelssysteem post-2013. Deze gevalsstudies hebben regulatorische beslissingen als voorwerp die totnogtoe niet of nauwelijks zijn bestudeerd in de context van hun internationale handelsgevolgen¹⁶. Er werd doelbewust voor gekozen om niet de *usual suspects* van fricties tussen WTO-regels en EU regulering te onderzoeken als bijvoorbeeld het EU regulatorisch systeem voor genetisch gemanipuleerde organismen¹⁷. De drie bestudeerde cases verschillen in hun uitkomst. Terwijl in de eerste twee gevallen regulering werd aangenomen met handelsbelemmerende gevolgen, verschillen deze onderling in de intensiteit van de veroorzaakte invloed op het internationale handelsverkeer: in het eerste geval gaat het om een totaal invoerverbod, terwijl het in het tweede geval om relatief strenge productnormen gaat waaraan

¹³ Weinigen zullen verbaasd zijn dat deze assumptie hier – nog niet empirisch geverifieerd – wordt geponeerd. Eerder dan de invloed van de WTO op binnenlandse politiek te overschatten, zal deze studie deze zelfs kwalificeren, en in ieder geval vanuit een originele invalshoek bestuderen.

¹⁴ Het bestuderen van de invloed van WTO-regels op initiële besluitvormingsprocessen over interne regulering is dus één van de originele bijdragen van deze studie. Zoals verder nog zal worden verduidelijkt, focust de overgrote meerderheid van de studies naar de binnenlandse invloed van internationale regels zich op *second-order compliance*, zeker met betrekking tot de WTO.

¹⁵ REACH staat voor ‘*Registration, evaluation and authorisation of chemicals*’ maar is bekender onder het acroniem.

¹⁶ En, op REACH na, algemeen niet of nauwelijks zijn bestudeerd vanuit politicologische hoek.

¹⁷ Deze bekende gevallen, waartoe de EU regulering en geschillen op vlak van het bananen- en suikerregime, het verbod op hormonen in rundsvlees en op asbestbevattende producten (zie infra) kunnen worden gerekend, hebben namelijk allen een geschiedenis die teruggaat tot onder de GATT, en over allen is ook reeds een geschiluitspraak gedaan. Hoewel dat voordelen kan hebben qua onderzoeksdesign (zie Young 2011a en de discussie infra), heeft het ook het nadeel dat het niet echt toelaat *first-order* naleving van WTO-regels te bestuderen.

ook importeurs zich moeten houden, maar deze normen doorheen het besluitvormingsproces significant werden afgezwakt. In het derde geval heeft men beslist om (voorlopig) geen handelsbelemmerende importbelasting op koolstof op te nemen in het EU klimaat- en energiepakket om een *level playing-field* te creëren tussen Europese en buitenlandse bedrijven.

Het is belangrijk om er hier reeds op te wijzen dat het niet de bedoeling is noodzakelijke of voldoende ‘onafhankelijke variabelen’ te identificeren die bepalen of een besluitvormingsproces zal leiden tot EU regulering die al dan niet in overeenstemming is met internationale handelsregels. Daarvoor is de bestudeerde realiteit te complex, contingent en dus onvoorspelbaar, en zoals eerder geschreven ook het definitieve oordeel of WTO-regels al dan niet zijn overtreden meestal onmogelijk. Het is wel de bedoeling besluitvormingsprocessen waarin wordt beslist over interne regulering met externe effecten gedetailleerd te analyseren om de wijze waarop internationale handelsregels in zulke initiële beslissingen een rol spelen beter te doorgronden, zonder weliswaar causale verbanden te kunnen poneren¹⁸.

In het vervolg van deze inleiding wordt de feitelijke en juridische context van deze studie geschetst. Eerst wordt kort stilgestaan bij de wijziging van de handelspolitieke agenda, die het gevolg is van en op haar beurt verder heeft bijgedragen tot een grotere bewustwording van de relatie tussen interne regulering en internationale handel en uiteindelijk heeft geleid tot internationale handelsregels ter zake. Deze regels zijn het onderwerp van de daaropvolgende sectie. Vervolgens introduceer ik de verdragsrechtelijke basis, historische evolutie en besluitvormingsprocedure van Europees regulerend beleid. Nadien sta ik kort stil bij de wijze waarop beleidsmakers in de EU recent aankijken tegen de verhouding tussen interne regulering en internationale handel om ten slotte beknopt een vergelijking te maken tussen de verhouding tussen interne regulering en vrij verkeer van goederen in de Europese Unie en in de WTO. In het volgende hoofdstuk wordt een theoretisch kader ontwikkeld, zodoende concepten en verbanden tussen deze concepten te genereren die ons in staat stellen om de invloed van internationale handelsregels op besluitvorming over interne regulering beter te begrijpen, te beschrijven en te analyseren. In de volgende drie hoofdstukken worden dan drie besluitvormingsprocessen aan een diepgaand onderzoek onderworpen om deze invloed van internationale handelsregels bloot te leggen. In de conclusies tracht ik veralgemenende besluiten te trekken uit deze gevalsstudies.

¹⁸ Wat niet verhindert dat we beslissingen in het verleden kunnen *verklaren*, alleen kunnen we zulke verklaringen niet omzetten in *voorspellingen* over de toekomst (zie volgend hoofdstuk).

EVOLUTIE VAN DE HANDELSBELEIDSAGENDA

De onderwerpen die tot het domein van internationaal handelsbeleid worden gerekend zijn de voorbije decennia grondig gewijzigd. Vanaf de inwerkingtreding van het Algemeen Akkoord over Handel en Tarieven (GATT)¹⁹ tot eind jaren 1970 gingen internationale handelsonderhandelingen bijna uitsluitend over tarieven en quota die bepalen aan welke prijs en in welke hoeveelheid goederen een land binnenkomen en die worden toegepast aan de grens. Daar kwam verandering in onder invloed van het succes van verschillende rondes van multilaterale handelsonderhandelingen in het verlagen van tarieven en elimineren van quota, door kwantitatieve en kwalitatieve wijzigingen in internationale transactiestromen en de regulatorische activiteit van staten (zie o.a. Sauvé & Zampetti, 2000; Young & Peterson, 2006).

Het succes van eerdere rondes van multilaterale handelsonderhandelingen in het verlagen van tarieven zorgde ervoor dat de handelsbelemmerende invloed van niet-tarifaire barrières – voornamelijk nationale regelgeving – zichtbaar werd. In 1979, na de Tokyo Ronde, was het gemiddelde tarief voor industriële producten in negen geïndustrialiseerde landen gedaald tot 4,7%. Net zoals bij het droogleggen van een moeras er allerlei stenen en andere obstakels opduiken eens het water voldoende is gezakt, om Richard Baldwin's vaak geciteerde metafoor te gebruiken (o.a. in Narlikar, 2005, p. 62), kwamen niet-tarifaire handelsbarrières voor goederen pas in het zicht toen tarieven voldoende waren gereduceerd.

Daarnaast is ook de aard van internationaal economisch verkeer gewijzigd. Buitenlandse directe investeringen (BDI) en handel in diensten hebben relatief aan belang gewonnen in vergelijking met handel in goederen, dat traditioneel de belangrijkste vorm van internationale handel vormde. In tegenstelling tot de handel in goederen worden handel in diensten en BDI niet (potentieel) belemmerd door grensmaatregelen (tarieven en quota) maar wel door binnenlandse regelgeving.

Tenslotte is niet alleen het potentieel tot conflicterende regulering groter geworden door een spectaculaire groei en kwalitatieve wijziging van internationale economische transacties, maar zijn

¹⁹ De GATT is niet 'opgericht', het is zelfs formeel nooit een organisatie met leden geweest. In de plaats had het contracterende partijen. Eigenlijk had de GATT een overeenkomst moeten zijn dat onder auspiciën viel van een Internationale Handelsorganisatie (ITO). Deze werd ontwikkeld tussen de Conferentie van Bretton Woods in 1944 en de Conferentie van Havana in 1947. Het Havana Charter werd echter niet geratificeerd door het Amerikaanse Congres en daarop besloot men het hoofdstuk van het Charter over handelsbeleid over te nemen en het om te vormen tot de GATT, dat op 1 januari 1948 in werking trad. De GATT werd vervolgens ook enkele instituties gegeven als een Secretariaat en een GBO.

overheden sinds de jaren tachtig ook veel actiever geworden op het vlak van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming.

Gegeven het grotere belang van en de grotere bewustwording over de rol van interne regulering voor de internationale handel willen sommigen verder liberaliseren ‘achter de grenzen’ (zie o.a. Sauvé & Zampetti, 2000). Handel wordt, in de thans dominante stroming van de neoklassieke economische wetenschap, beschouwd als een belangrijke motor van mondiale economische groei²⁰. Deze metafoor wordt vaak gebruikt door politici en besluitvormers. De GATT heeft in zulke visie in grote mate bijgedragen tot mondiale economische groei. Tussen 1960 en 1990 groeide het wereldwijde volume van internationale economische transacties inderdaad van 129 miljard tot 3.485 miljard US\$ (Paemen & Bensch, 1995). ‘Wereldwijd volume’ moet echter tussen aanhalingstekens worden geplaatst. Handel was vooral een zaak van uitwisseling tussen geïndustrialiseerde landen van industriële producten. Aan het einde van de jaren zeventig was het gemiddelde tarief voor industriële producten tussen de geïndustrialiseerde landen, zoals boven geschreven, met enkele uitzonderingen als textiel, verwaarloosbaar geworden. Dat betekende dat de veronderstelde handelsmotor van industriële groei dreigde stil te vallen. In de jaren zeventig maakten de geïndustrialiseerde landen bovendien net een economische crisis door. De twee oliecrisissen leidden tot stagflatie (economische stilstand, hoge werkloosheid en inflatie) en een stilstand van de groei van de handel en zelfs negatieve groei. Dit werd onder meer toegeschreven aan het feit dat landen technische handelsbarrières gingen gebruiken om de eigen markt af te schermen. De geïndustrialiseerde landen zochten naar nieuwe manieren om liberalisering en handel hun rol van motor van economische groei te laten heropnemen. Op die manier kwam binnenlandse regelgeving die handel in goederen kan belemmeren in het vizier. Maar ook economische sectoren die voorheen een speciale status hadden of niet werden behandeld tijdens internationale handelsonderhandelingen werden het voorwerp van onderhandelingen gemaakt: respectievelijk de primaire sector (landbouw) en de tertiaire sector (diensten)²¹.

In de Tokyo Ronde (1973-79) lag de nadruk nog vooral op tariefverlagingen voor industriële producten, hoewel er ook reeds zogenaamde ‘codes’ werden onderhandeld over onder andere technische handelsbarrières, importlicenties, douane-evaluaties, subsidies en antidumping. Met de

²⁰ Deze krachtige metafoor van ‘motor’ werd voor het eerst gebruikt door de econoom Sir Dennis Robertson in 1940, zie Bhagwati (2004, p. 53).

²¹ Zoals Drake and Nicolaidis (1992) tonen, heeft een ware ‘*revolution in social ontology*’ (p. 38) moeten plaatsvinden – bewerkstelligd door een volgehouden handelsdiscours – vooraleer overheden diensten gingen beschouwen als ‘verhandelbaar’. Pas na zulke mentale revolutie waarbij diensten als internationaal mobiel werden gezien konden diensten op een pansectorale basis een onderwerp worden op de internationale handelsagenda.

Uruguay Ronde werd een kwalitatieve sprong genomen. Er werd tijdens die ronde onderhandeld over horizontale afspraken op het vlak van technische handelsbarrières en sanitaire en fytosanitaire standaarden, naast ook diensten, intellectuele eigendomsrechten, subsidies en investeringen en deze onderhandelingen mondten uit in ‘echte’ akkoorden. Al deze akkoorden werden onderdeel van het *acquis* waartoe alle lidstaten van de in 1995 opgerichte Wereldhandelsorganisatie zich moesten verbinden volgens het principe van de ‘*single undertaking*’.

INTERNATIONALE HANDELSREGELS OVER INTERNE REGULERING

Interne regulering heeft dus sinds de jaren zeventig continu aan belang gewonnen op de handelspolitieke agenda. Interne regulering werd in die periode in handelspolitieke middelen dan ook steeds meer gezien en voorgesteld als potentieel handelsversturend, als een protectionistisch instrument, doordat het de kosten voor markttoegang voor buitenlandse leveranciers verhoogt. Dit kan plaatsvinden doordat regulering expliciet is ontworpen op maat van binnenlandse producenten maar ook simpelweg doordat bedrijven die transnationaal actief zijn (zie volgende hoofdstuk) aan verschillende standaarden moeten voldoen en verschillende productieprocessen moeten opstellen, wat vaak een significante meerkost impliceert of minstens het mislopen van schaalvoordelen. Vanuit zulk perspectief vormt (niet internationaal geharmoniseerde) interne regulering voor producten die internationaal worden verhandeld ‘per definitie’ een handelsbelemmering.

Het WTO *Technical Barriers to Trade* Akkoord (hierna TBTA), dat samen met het *Sanitary and Phytosanitary Measures* Akkoord (hierna SPSA) tijdens de Uruguay Ronde werd onderhandeld om de handelsversturende impact van regulering te matigen, is ook in zulke antiprotectionistische termen opgesteld. Het heeft als doelstelling ‘[to] ensure that technical regulations and standards, including packaging, marking and labeling requirements, and procedures for assessment of conformity with technical regulations and standards do not create unnecessary obstacles to international trade’ (WTO, 1994, p. 117).

Interne regulering heeft natuurlijk ook voordelen, zowel voor consumenten (op het vlak van gezondheid, veiligheid, milieuvriendelijkheid, etc.) als in zekere zin ook voor exporteurs (wiens producten mogelijk meer zullen worden vertrouwd door consumenten). Dit wordt ook erkend door de WTO-akkoorden. Deze erkennen het recht van landen om niveaus van bescherming van (de gezondheid van) de mens, dieren en planten en het milieu te bepalen en maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om deze niveaus van bescherming te bereiken, zij het onder

bepaalde voorwaarden. De appreciatie van de effecten en objectieven van interne regulering hangt echter voor een groot deel af van het perspectief dat iemand inneemt en de prioriteitsvolgorde van normen daarin. Wanneer iemand vanuit een handelsperspectief naar interne regulering kijkt, zal hem of haar veel meer de handelsverstoring (en vanuit neoklassiek economisch standpunt dus efficiëntieverstoring) werking ervan opvallen, dan iemand met een milieuconserveringsbril op (zie volgende hoofdstuk).

De problematische relatie tussen handelsnormen en marktcorrigerende²² regulatorische normen vanuit een handelsperspectief is dus dat deze bijna per definitie conflicteren. Regulering is een interventie in – of nog sterker uitgedrukt: een conflict met – de markt (Trachtman, 2000-2001, p. 726) om een gewenst resultaat te bereiken dat niet door de markt zelf kan worden bereikt. Vrijhandelsbeleid gaat om het uit de weg ruimen van interventies in de markt. In vergelijking met ingrijpen in een nationale markt voegt interne regulering met externe effecten complexiteit toe aan de afwezigheid van interventie versus vrije markt. Regulatorisch beleid in het binnenland laat in theorie een kosten/baten analyse van de voor- en nadelen van regulering toe, waarbij economische en andere doelstellingen tegenover elkaar kunnen worden afgewogen en (theoretisch) een ‘rationele’, welvaartsmaximaliserende beslissing kan worden genomen (zie infra)²³. Dit is problematischer in een internationale context. De mogelijkheid hier om commerciële of milieukosten af te wentelen op derden (negatieve externaliteiten), terwijl in het eigen land de regulatorische en/of economische baten worden geplukt, vormt een complicatie. Anderzijds is sommige interne regulering op het vlak van gezondheids-, milieu- en consumentenbescherming net bedoeld om negatieve externaliteiten die het gevolg zijn van een gebrek aan regulering elders te vermijden. Het kan daarbij gaan om productnormen, die de eigen burgers moeten beschermen tegen schadelijke effecten van geïmporteerde producten door een gebrek aan regulering in derde landen. Het kan daarnaast ook gaan om procesnormen, die negatieve effecten tengevolge van een

²² Het adjectief ‘marktcorrigerende’ wordt hier gebruikt om het verschil aan te duiden met die regulering die marktbevorderend werkt. Niet alle regulering conflicteert per definitie met de vrije markt. Integendeel, het is algemeen aanvaard (nog meer sinds de financieel-economische crisis) dat de markt om te kunnen functioneren regels nodig heeft, zoals eigendomsrechten, competitierregels, transactieregels, enzovoort. De normen die het voorwerp vormen van dit proefschrift (milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels) zijn van marktcorrigerende aard: zij zijn bedoeld om de negatieve externaliteiten van de marktwerking te corrigeren.

²³ Bijvoorbeeld de voordelen op het vlak van verkeersveiligheid en het beperken van uitlaatgassen van een maximumsnelheid op autosnelwegen voor vrachtwagens kunnen worden afgewogen tegen het verlies dat de transportsector en bij uitbreiding de economie als geheel daarbij lijden. Merk op dat wanneer we dit toepassen op een kleine jurisdictie die centraal gelegen is in een geïntegreerde economische regio (bv. België in de Europese Unie) zulke beslissingen ook belangrijke externaliteiten veroorzaken voor de omliggende landen en bedrijven, of om competitieve redenen een land ook geremd kan zijn om zulke maatregel te nemen. Om in de Europese Unie het probleem van negatieve externaliteiten van een tolheffing tegen te gaan, heeft de Europese Commissie in juli 2008 een voorstel tot richtlijn voor een Eurovignette ingediend. Onder Belgisch Voorzitterschap kon daarover ruim twee jaar later een Politiek Akkoord in de Raad worden bereikt. Op het moment van schrijven zoeken de Raad en het Europees Parlement hierover nog een compromis in tweede lezing.

gebrek aan regulering van de manier waarop productie in derde landen plaatsvindt trachten tegen te gaan²⁴. Het is de doorsnede van beide beleidsmaatregelen om negatieve externaliteiten (op het vlak van handel respectievelijk bescherming) aan te pakken dat de relatie tussen handel en interne regulering zo complex maakt.

Vaak is er evenwel geen expliciet protectionistisch opzet gemoeid met interne regulering. Nationale maatregelen zijn meestal een respons op belangrijke bekommernissen van de bevolking. De zoektocht naar een gepaste balans tussen het beteugelen van protectionistische maatregelen en tegelijk staten de regelgevende autonomie te laten behouden om hun legitieme doelstellingen te bereiken, kenmerkt (de evolutie van) de relevante regels van het wereldhandelssysteem, namelijk Artikels I, III, XI en XX van de GATT, het TBTA en het SPSA²⁵.

Voorafgaand aan de Uruguay Ronde was de mogelijk handelsbelemmerende invloed van interne regulering, zoals boven geschreven, reeds het onderwerp van internationale onderhandelingen tijdens de Tokyo Ronde (Marceau & Trachtman, 2002, pp. 813-815). Dit leidde tot de *Standards Code*, een plurilateraal akkoord tussen 43 staten met afspraken die als doelstelling hadden ervoor te zorgen dat nationale maatregelen niet werden gebruikt om bescherming te bieden aan de binnenlandse producenten. Echter kwam men snel tot de conclusie dat de *Standards Code* had gefaald in haar opzet. Bovendien was één van de voornaamste doelstellingen van de Uruguay Ronde om handel in landbouwproducten te bevorderen en wou men verhinderen dat het afbouwen van tariefmuren en subsidies zou worden tenietgedaan door protectionistisch gebruik van sanitaire en fytosanitaire regelgeving. Ten slotte was de disciplinerende werking van de *Standards Code* beperkt door de vereiste van het toenmalige geschillenbeslechtingsysteem dat elke

²⁴ Het zijn vooral zulke procesnormen met extraterritoriale werking die in het internationale handelssysteem gecontesteerd zijn. De WTO-incompatibiliteit van zulke normen wordt vaak verondersteld, al zijn WTO-regels op dat vlak nog steeds onduidelijk (zie infra). In ieder geval is het zo dat staten veel terughoudender zijn wat betreft het opleggen van arbeidsprocesnormen dan milieubeschermende productstandaarden en biedt dat een deel van de verklaring voor de opvallende paradox dat *'real wages, fringe benefits and employment security for American automobile workers declined, in part because of increased international competition, while over the same period emission and fuel economy standards have been strengthened'* (Vogel, 1997, p. 559, nadruk in origineel). Een verdere onderverdeling kan worden gemaakt op basis van of het gaat om procesnormen die een globaal probleem (bijvoorbeeld klimaatverandering) willen tegengaan of die een nationale bekommernis beogen (bijvoorbeeld het tegengaan van dierentesten omwille van de gevoeligheid van de eigen publieke opinie). De drie besluitvormingsprocessen die in dit proefschrift worden bestudeerd behandelen een productnorm (REACH), een procesnorm met een selectief objectief (handelsverbod in zeehondenproducten) en een procesnorm met als doel het tegengaan van een collectieve kost, namelijk klimaatverandering (CBT).

²⁵ Hetzelfde geldt voor de EU (zie infra). En omgekeerd, wat Garrett schrijft over de *'coexistence of contradictory articles in the Rome treaty'* (1995, p. 178), namelijk (huidig) Artikel 30 (VWEU) dat handelsbelemmerende nationale regels verbiedt maar tegelijk Artikel 36 (VWEU) dat die onder eerder vaag omschreven voorwaarden weer toelaat, geldt evenzeer voor de WTO. Terwijl (onder andere) Artikel III GATT handelsbelemmerende discriminerende nationale regels verbiedt, laat Artikel XX deze toe onder eveneens vaag omschreven voorwaarden (zie infra).

uitspraak met unanimiteit moest worden aangenomen, wat neerkwam op een de facto veto voor de verliezende partij. De *single undertaking* van de Uruguay Ronde, die leidde tot de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie waaronder alle landen waren gebonden door alle afspraken, zorgde uiteindelijk voor een grotere discipline voor interne regulering door: (1) het TBTA dat strengere voorwaarden aan technische regulering stelt dan de relevante GATT artikels; (2) het SPSA dat nog strengere voorwaarden aan bepaalde gezondheids- en milieustandaarden stelt; en (3) het *Dispute Settlement Understanding* (DSU) dat een krachtiger geschillenbeslechtingmechanisme voor het internationaal handelssysteem introduceerde²⁶.

Eigenlijk stelde reeds de GATT 1947 voorwaarden aan interne regulering. De twee basisbeginselen van het wereldhandelssysteem zijn Meest Begunstigde Natie (MBN) en Nationale Behandeling (NB)²⁷. In algemene termen samengevat stelt het principe van Meest Begunstigde Natie dat producten en diensten uit derde landen gelijk moeten worden behandeld, terwijl het principe van Nationale Behandeling stelt dat producten uit derde landen, eens aan alle importvoorwaarden is voldaan, niet minder gunstig mogen worden behandeld dan nationale producten. Deze twee principes houden samen non-discriminatie (hét centrale beginsel van het wereldhandelssysteem; zie conclusies) in: er mag niet gediscrimineerd worden tussen producten (en diensten, maar in dit proefschrift gaat het over product- en productieprocesregulering)²⁸. Dit geldt enkel voor 'gelijke producten'²⁹. Ook Art. XI GATT is van belang, omdat dit expliciet het gebruik van import- en exportverboden alsook quota verbiedt.

Wanneer een land een interne maatregel van een ander land wil aanklagen, komt het er dan ook meestal op neer dat het moet aantonen dat deze een inbreuk vormt op Art. I, III of XI GATT, of op de TBTA, SPSA of andere specifieke akkoorden (zie infra). Echter, wanneer inderdaad een inbreuk op de GATT artikels wordt vastgesteld, dan kan de overtredende staat nog GATT Art.

²⁶ In feite werd het oude GATT geschillenbeslechtingsmechanisme reeds gewijzigd in 1989 (De Bièvre, 2004, p. 12). Toen werd het vetorecht van iedere lidstaat, dus ook de aangeklaagde partij, aan het begin en einde van een geschilprocedure afgeschaft. In 1994 werd het GBM verder gewijzigd door de introductie van een beroepsprocedure en de oprichting van het BO.

²⁷ Meest Begunstigde Natie: GATT artikel I (en GATS artikel II). Nationale Behandeling: GATT artikel III. Nationale behandeling is geen principe in het GATS, maar een verbintenis/toegeving die het voorwerp vormt van onderhandeling.

²⁸ Behalve dus tussen producten uit eigen land en buitenlandse producten door middel van douanetarieven zoals toegelaten na onderhandelingen, tussen binnenlandse en buitenlandse diensten door middel van uitzonderingen op markttoegang en nationale behandeling zoals ingeschreven in verbintenissenlijsten in het GATS, en tussen derde landen door middel van preferentiële handelsakkoorden en preferentiële regimes voor ontwikkelingslanden.

²⁹ Wat gelijke producten zijn, en dus tussen welke producten al dan niet mag worden gediscrimineerd, is een heikele kwestie, die al verschillende keren aanleiding heeft gegeven tot verhitte discussies tijdens geschillen voor het GBO van de WTO (en elders). Panels en het beroepsorgaan van het GBO voeren een '*like products test*' uit om uitsluitel te bieden. Deze test gaat na of producten direct vervangbaar voor elkaar zijn, gebruik makende van vier criteria: fysieke eigenschappen, aard en kwaliteit; eindgebruik; consumentenvoorkeur en -gewoonten; en tariefclassificatie.

XX, het uitzonderingsartikel, ter bescherming inroepen. Met betrekking tot regels op het vlak van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming zijn, naast de *chapeau*, leden (a), (b) en (g) van belang:

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(a) necessary to protect public morals;

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption.

De Uruguay Ronde leverde zoals boven aangehaald een aantal akkoorden op die de voorwaarden waaronder landen interne regulering kunnen ontwerpen scherper stelden: het TBTA en SPSA. Deze kunnen in zekere zin worden gezien als een verdere en strengere invulling van de bovenstaande GATT artikels, in het bijzonder Art. XX (Skogstad, 2001, p. 493; Marceau & Trachtman, 2002, p. 816; Button, 2004, p. 10)³⁰.

Het TBTA gaat over technische standaarden en andere productgerelateerde maatregelen die een belemmering voor de internationale handel kunnen betekenen. Het TBTA gaat minder ver dan het SPSA, en stelt veeleer procedurele vereisten aan regulering, daar waar het SPSA meer significante substantiële voorwaarden bevat³¹. De belangrijkste substantiële vereiste van het TBTA is die vervat in Art. 2.2 die vereist dat technische regulering niet meer handelsbelemmerend mag zijn dan noodzakelijk om een legitieme doelstelling te vervullen, daarbij rekening houdend met de risico's die niet-vervulling zou opleveren en dat er met andere woorden een rationele band moet zijn tussen de maatregel en de doelstelling.

³⁰ In juridische termen zou men kunnen stellen dat het SPSA en TBTA *lex specialis* zijn van de GATT. In de preambule van het SPSA wordt dit expliciet erkend: '[d]esiring therefore to elaborate rules for application of the provision of GATT 1994 which relate to the use of sanitary and phytosanitary measures, in particular the provision of Article XX (b)' (WTO, 1994, p. 69). In het TBTA wordt dit niet op die manier geëxpliciteerd.

³¹ Men zou geneigd kunnen zijn te argumenteren dat ook het SPSA slechts procedurele voorwaarden bevat die echter verder gaan dan deze van het TBTA. Dan ziet men bijvoorbeeld de vereiste van wetenschappelijk ondersteunde risicobeoordeling als een procedurele regel, zonder substantieel effect. Echter, heeft het BO in het hormonen geschil (DS 26, zie infra) zelf gesteld dat '[t]he requirement that an SPS measure be 'based on' risk assessment is a substantive requirement that there be a rational relationship between the measure and the risk assessment' (in Victor, 2000, p. 901, eigen nadruk).

Het SPSA gaat over sanitaire en fytosanitaire standaarden, zoals gedefinieerd in het akkoord. In algemene termen heeft het SPSA betrekking op wetten die mensen, dieren en planten beschermen tegenover blootstelling aan pest, ziektedragende of -veroorzakende organismen, dieren of planten en regels die additieven, vervuilende stoffen en giftige stoffen in voeding en voedingsmiddelen regelen. Wanneer product- of processtandaarden niet onder één van deze categorieën vallen, worden ze niet aan de SPSA regels onderworpen maar aan TBTA en/of GATT regels. De complexe SPSA regels kunnen worden samengevat in 8 disciplinerende regels en één uitzondering (Charnovitz, 2000). Een eerste voorwaarde is *wetenschappelijke ondersteuning* (SPSA Art. 2.2). Een tweede is *risicobeoordeling* (Art. 5.1). Ten derde is er de vereiste van nationale regulatorische *consistentie* (Art. 5.5). Een vierde beperking is de *minst handelsverstorende vereiste* (Art. 5.6). Ten vijfde is *arbitraire of ongegronde discriminatie* tussen landen waar identieke of gelijkaardige omstandigheden heersen verboden (Art. 2.3). Ten zesde is vereist dat landen *internationale standaarden* gebruiken indien deze voorhanden zijn (Art. 3.1). Toch kan een land nog strengere standaarden aannemen als aan alle andere vereisten is voldaan. De zevende regel is de erkenning van *equivalentie* van standaarden waarvan de overheid van het exporterende land kan bewijzen dat ze voldoen aan het beschermingsniveau van het importerende land (Art. 4.1). De achtste regel heeft betrekking op conformiteitsbeoordelingsprocedures en bepaalt dat deze *zonder onnodige vertraging* moeten plaatsvinden. De uitzondering zit vervat in Art. 5.7. Het stelt dat een land in gevallen waarin relevante wetenschappelijk bewijs onvoldoende beschikbaar is *voorlopige maatregelen* mag nemen op basis van de beschikbare pertinente informatie. Het is dan wel verplicht bijkomende informatie te zoeken voor een meer objectieve risicobeoordeling in een redelijke termijn. Deze regel wordt soms gelijkgesteld met het voorzorgsbeginsel (zie infra). Samengevat stelt het SPSA strengere eisen aan handelsbelemmerende regelgeving om de gezondheid van mens, dier en planten te beschermen door de voorwaarden dat zulke maatregelen moeten gebaseerd zijn op wetenschappelijke principes en dito risicobeoordeling en dat deze in principe moeten worden geharmoniseerd op basis van internationale standaarden.

Naast substantiële voorwaarden stellen het TBTA en SPSA procedurele voorwaarden aan interne regulering. In het TBTA zijn deze, zoals gezegd, dominant. Het gaat vooral om de procedurele voorwaarde van transparantie. Artikels 2.9 en 5.6 van het TBTA verplichten WTO-lidstaten om technische regulering te rapporteren bij het WTO-Secretariaat, indien mogelijk 60 dagen voor de formele adoptie, wanneer relevante internationale standaarden niet bestaan of de voorgestelde regulering afwijkt van deze en indien de regulering een significant effect heeft op de handel van andere lidstaten. Lidstaten krijgen dan de mogelijkheid om te reageren op de voorgestelde

regulering. Dit gebeurt tijdens sessies van het TBT comité. Aanvullend daarop is iedere WTO-lidstaat verplicht een informatiepunt op te zetten aan dewelke andere WTO-lidstaten vragen om informatie of documentatie over nationale regulering kunnen richten. Gelijkaardige transparantieregels zijn terug te vinden in het SPSA.

Sinds de oprichting van de WTO in 1995, en ook reeds onder de GATT, zijn enkele bekende/beruchte geschillen voor haar GBO gebracht aangaande interne regulering. De aandacht van milieuorganisaties voor de impact van internationale handelsregels op nationale regelgevende autonomie was reeds tijdens de Uruguay Ronde exponentieel gegroeid door het *tuna-dolphin* geschil. In 1988 oordeelde een federale rechtbank in de VS dat de *Marine Mammal Protection Act* uit 1972 een importverbod noodzaakte op Mexicaans tonijn omdat Mexicaanse vissers een type visnet gebruikten waarin dolfijnen vaak kwamen vast te zitten en verdronken. Mexico klaagde deze ban aan en oordeelde dat GATT regels een importverbod op basis van productieprocessen en -methoden (PPM) niet toelieten. In 1991 oordeelde het GBO van de GATT tegen de Verenigde Staten en zond daarmee een schokgolf door milieuorganisatiemiddelen, die op dat moment ook bezig waren zich te bezinnen over de *North American Free Trade Agreement* (NAFTA, Noord-Atlantisch vrijhandelsakkoord tussen Canada, Mexico en de Verenigde Staten) (Destler & Balint, 1999, pp. 35-36). Omdat Mexico de onderhandelingen over NAFTA niet op het spel wou zetten, drukte ze de uitspraak niet door en deze werd dan ook nooit formeel aangenomen. In een geval dat zeer grote gelijkenissen vertoonde met *tuna-dolphin*, oordeelde een – ondertussen WTO – panel in 1998 tegen een VS maatregel die vereiste dat garnalen die in de VS op de markt worden gebracht gevangen worden met schildpadvriendelijke netten (*shrimp-turtle*). Het beroepsorgaan aanvaardde dit keer onder Art. XX (zie supra) wel de legitimiteit van een maatregel van de VS die was ontworpen om zeeschildpadden te beschermen (en herzag daarmee de uitspraak van het panel), maar oordeelde tegen de unilaterale en discriminerende implementatie van de maatregel. De VS had, onder andere, eerst moeten onderhandelen met de getroffen landen. Terwijl deze uitspraken bij milieuorganisaties opnieuw hevige reacties en angst voor de beperkende invloed van internationale handelsregels ontlokten, juichten bedrijfsorganisaties in de Verenigde Staten deze bevestiging van het non-discriminatie principe toe. In 2001 werd de herziene VS maatregel toch WTO-consistent bevonden. Volgens sommigen heeft deze tweede *shrimp-turtle* uitspraak de ‘groene geloofwaardigheid’ van de WTO een heel eind bevorderd (Weinstein & Charnovitz, 2001; De Sombre & Barkin, 2002; Young, 2005a).

De eerste drie jaren na de oprichting van de WTO werden drie voedselveiligheidsmaatregelen veroordeeld, wat de belangstelling voor, en het protest tegen, de nieuwe organisatie verder deed toenemen.

Een eerste omstreden SPS geschil werd in november 1995 voor de WTO gebracht: DS 18 *Australia–Measures Affecting the Importation of Salmon (Salmon)*. Canada klaagde een Australische ban op de import van verse, gekoelde of ingevroren zalm aan, die was ingesteld om de introductie van exotische ziekteverwekkers te vermijden. De maatregel werd inderdaad door het panel en het Beroepsorgaan WTO-inconsistent bevonden³².

Een volgend SPS geschil dat in januari 1996 voor de WTO werd gebracht was DS 26 *EC–Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. De VS en Canada klaagden een ban (die dateerde uit de jaren tachtig) van de EU aan op de import van vlees afkomstig van vee dat behandeld was met groeihormonen. De EU had het gebruik van zes groeihormonen in Europa verboden om voedselveiligheid te promoten, omdat zulke hormonen mogelijk kankerverwekkend konden zijn, en wou ook buitenlands vlees behandeld met deze hormonen buiten houden. Het BO van de WTO stelde de EU in het ongelijk in januari 1998³³ en de Unie kreeg 15 maanden om haar regelgeving in overeenstemming met de SPSA regels te brengen. Het jaar daarop stelden zowel de VS als Canada vergeldende handelssancties tegen de EU in omdat deze er niet in slaagde de ban op te heffen. De EU weigerde dit omwille van het feit dat Europese consumenten geen vlees wensten geproduceerd met mogelijk gezondheidsbedreigende hormonen (zie infra).

Een derde omstreden SPS geschil was *Japan–Measures Affecting Agricultural Products (Agricultural Products)*. De VS klaagde eind 1997 een Japanse fytosanitaire maatregel aan (die terugging tot 1950) op de import van appels, kersen, nectarines en walnoten die mogelijk geïnfecteerd waren met het plaaginsect de fruitmot. In 1987 had Japan de ban opgeheven onder de voorwaarde dat

³² Het BO verwierp wel enkele conclusies van het panel, maar was nog steeds van oordeel dat de maatregel enkele SPSA artikels overtrad. Het ging in concreto om: het ontbreken van een risicobeoordeling (Art. 5.1), dat de maatregel arbitraire en niet te verantwoorden verschillen in beschermingsniveau toepaste op gelijkaardige situaties (Art. 5.5) en dus ook een verdoken handelsbelemmering (Art. 2.3) vormde. Het is een vaak weerkerend fenomeen dat het BO in een geschil een uitspraak van een panel matigt. Een verklaring daarvoor is dat het BO, dat is samengesteld uit permanente leden, meer rekening houdt met de sociale en politieke context en potentiële politieke gevolgen van geschillen dan panels, die bestaan uit *ad hoc* specialisten die speciaal voor één geschil zijn gevraagd (zie infra).

³³ Het BO oordeelde dat de EU maatregel onvoldoende was gebaseerd op risicobeoordeling (Art. 5.1) en dus ook Art. 3.3 SPSA niet kon worden ingeroepen.

elke fruitsoort individueel zou worden getest. Maar ook deze individuele testvereiste werd door het BO niet in overeenstemming met het SPSA bevonden³⁴.

Het SPSA produceerde dus onmiddellijk goede resultaten voor producenten in exporterende landen (Charnovitz, 2000, p. 290). De eerste drie SPS geschillen voor de WTO vielen in het voordeel van de klagende partij uit. Consumentenverenigingen waren uiteraard veel minder te spreken over (de werking van) het nieuwe SPSA en GBM³⁵.

Hoe werkt het post-Uruguay Ronde geschillenbeslechtsmechanisme van de WTO precies? Wanneer een WTO-lidstaat meent dat een andere lidstaat een maatregel heeft genomen die ingaat tegen algemene WTO-regels of specifieke verbintenissen van de andere partij kan zij een geschil aanhangig maken bij de WTO. Een geschil wordt vervolgens niet onmiddellijk behandeld door een rechtbank (in WTO-taal een panel genoemd). Eerst moeten de partijen verplicht 60 dagen overleggen en proberen een onderlinge overeenstemming te vinden. De meeste geschillen in het wereldhandelssysteem worden in deze consultatiefase opgelost³⁶. Indien men niet tot een vergelijk komt wordt een panel samengeroepen³⁷. Vervolgens heeft dit panel een half jaar tijd om te beraadslagen³⁸, waarna het haar rapport voorlegt, eerst aan de partijen en vervolgens aan alle WTO-leden. Het GBO, dat bestaat uit alle WTO-lidstaten, neemt nadien het rapport automatisch aan, behalve wanneer het unaniem besluit het rapport te verwerpen. Wanneer er geen beroep wordt ingesteld duurt de procedure op deze manier in de regel maximum één jaar (maar in de praktijk vaak veel langer). Indien er wel beroep komt, zal het BO³⁹ binnen zestig tot negentig

³⁴ Meerbepaald oordeelde het BO dat de verschillende testvereisten niet gebaseerd waren op voldoende wetenschappelijke bewijzen (Art. 2.2 SPSA) en voor vier producten niet waren gebaseerd op een gedegen risicobeoordeling (Art. 5.1).

³⁵ Zie Consumers International (1999). Anderen menen dat het niet meer dan logisch is dat gevallen die voor het WTO GBM worden gebracht meestal in het voordeel van de klagende partij uitvallen, zie vb. Victor (2000). Het aanhangig maken van een WTO-geschil is een kostelijke, complexe en tijdrovende zaak en de tijd tussen het aanhangig maken en uiteindelijke impact (hervorming van de gewraakte maatregel) vaak lang, zeker naar commerciële normen. Om die reden is het waarschijnlijk dat het systeem een neiging vertoont om 'winnende gevallen' aan te trekken, waarin de aanklagende partij relatief zeker is dat het een (belangrijk) geschil zal winnen, of waarin het om politieke redenen niet in staat is het aanhangig maken van een geschil te verhinderen (zie infra). Om die reden, stellen deze auteurs, eerder dan om de vrijhandelsgezinde ingesteldheid van panels en het GBO, worden de meeste WTO-geschillen gewonnen door de aanklagende partij.

³⁶ Zie onder andere Busch en Reinhardt (2000).

³⁷ Een panel bestaat uit drie leden, tenzij de partijen in een geschil opteren voor een panel bestaande uit vijf leden. De panelleden worden gekozen door het WTO Secretariaat uit een indicatieve lijst van internationale handelsspecialisten en zijn in ieder geval niet afkomstig uit één van de bij het geschil betrokken staten. De partijen kunnen om dwingende redenen een nominatie wraken. Indien de partijen niet binnen de twintig dagen overeenstemming bereiken over de samenstelling van een panel, zal de Directeur-Generaal van de WTO een panel samenstellen (Artikel 6 DSU).

³⁸ Tijdens die periode kunnen de partijen in het geschil geschreven verklaringen indienen, mondeling argumenten toelichten en tegenbewijzen leveren.

³⁹ Het BO bestaat uit zeven leden die door het GBO worden aangesteld voor een termijn van vier jaar, die eenmaal hernieuwbaar is. Uit deze zeven worden telkens drie leden willekeurig geselecteerd om te beraadslagen over een

dagen haar rapport uitbrengen, dat opnieuw binnen een maand na bekendmaking wordt aangenomen door het GBO. Wanneer een maatregel van een land wordt veroordeeld door het GBO van de WTO heeft de veroordeelde lidstaat vervolgens drie opties. Het kan ten eerste de veroordeelde wetgeving in overeenstemming brengen met de uitspraak door de maatregel in te trekken of aan te passen. Het kan er, ten tweede, voor kiezen om de veroordeelde wetgeving niet aan te passen maar compenserende voordelen verlenen zodoende de balans van onderhandelde concessies opnieuw in evenwicht te brengen. Het kan er ten slotte voor kiezen helemaal niets te doen, en in de plaats tegenmaatregelen tegen de export, dat door de WTO wordt toegestaan voor een waarde die gelijkstaat aan de schade die de klagende partij heeft opgelopen, ondergaan.

Tot zover een niet-exhaustief overzicht van de internationaalrechtelijke context waarin besluitvorming over interne regulering met handelseffecten plaatsvindt. In de volgende paragraaf leg ik bondig uit hoe milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels, het voorwerp van het besluitvormingsproces waarvoor in dit proefschrift de invloed van internationale handelsregels wordt onderzocht, in de Europese Unie tot stand komt.

REGULATORISCH BELEID IN DE EUROPESE UNIE

Het huidige regulatorische beleid van de Europese Unie is vooral het resultaat van het Europese eenheidsmarkt (SEM of ‘Europa 1992’) programma dat in de jaren tachtig werd geïntroduceerd (vb. Young, 2005b). Dit was een reactie op het in de jaren zeventig toegenomen protectionisme, in de vorm van technische handelsbarrières, dat de Verdragsdoelstelling van het vrij verkeer van goederen hypothekeerde. De doelstelling van een interne markt was namelijk reeds ingeschreven in het Verdrag van Rome. In het Verdrag waren doelstellingen opgenomen voor het creëren van een tolunie en voor de progressieve harmonisatie van regelgeving, alsook voor het vervolgens vestigen van een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid (de vier vrijheden). Voor de tolunie was een concreet gefaseerd stappenplan voorzien. Dit was niet het geval voor de gemeenschappelijk markt. Dit reflecteert dat in de jaren vijftig besluitvormers voornamelijk bezorgd waren over tarieven en quota. Dit veranderde in de jaren zestig en zeventig, na het verdwijnen van tarieven en quota, en toen met de opkomst van nieuwe technologieën en producten de roep om regels ter bescherming van de consument en het milieu

beroep. Het is de gewoonte dat telkens een rechter uit de VS, een EU Lidstaat, China en Japan in het BO zetelen, aangevuld met een rechter uit Zuid- of Centraal-Amerika, Afrika en Azië-Oceanië.

versterkte, alsook de ‘vondst’ van binnenlandse producenten en besluitvormers dat zulke regels kunnen gebruikt worden om competitie van buitenaf af te remmen (zie supra).

Wat ook de motivatie was voor de nieuwe regels, deze hadden het effect de handel te belemmeren, en stonden dus de realisatie van de gemeenschappelijke markt in de weg. Begin jaren zestig begon de Commissie dan ook aandacht te besteden aan de proliferatie van nationale regels. In eerste instantie trachtte de Commissie de handelsbelemmerende gevolgen van zulke nationale regels via gedetailleerde harmonisatie op te lossen. Omdat dit moeizaam verliep, nog meer na het Luxemburg compromis en de eerste uitbreiding, ging ze meer het instrument van ‘richtlijnen’ gebruiken, die doelstellingen en een algemeen kader op Europees niveau bepalen en de gedetailleerde invulling en methode overlaten aan de Lidstaten. Maar vooruitgang werd opnieuw gehinderd door de voorwaarde van unanimiteit in de Raad ook voor aannahme van zulke richtlijnen. Verschillende regelgevende benaderingen en de druk op sommige Lidstaten door belangengroepen die voordeel hadden bij het status-quo zorgden voor veel vertraging. De trage vooruitgang van deze harmonisering kon geen gelijke tred houden met de proliferatie van nationale regels die Lidstaten ontwikkelden als antwoord op protectionistische verzuchtingen van sommige industrieën en de steeds luidere roep om consumenten- en milieubescherming. De economische integratie in de Europese Unie kwam aldus tot stilstand en ging zelfs relatief achteruit, want resulteerde in een lager aandeel intra-EU import in de totale import van de Lidstaten.

Uiteindelijk bracht een uitspraak van het Europees Hof van Justitie de integratie opnieuw in een stroomversnelling. In het befaamde *Cassis de Dijon* arrest uit 1979 bepaalde het EHJ dat, uitgezonderd welbepaalde voorwaarden, Lidstaten in hun eigen markten producten moeten toelaten die zijn goedgekeurd door andere Lidstaten. Deze introductie van het principe van ‘wederzijdse erkenning’ kon echter niet volstaan, daar men vreesde dat dit zou leiden tot ontelbare zaken voor het Hof en dus een judicialisering van het economische integratieproject. Daar kwam nog bij dat in de jaren tachtig Europese bedrijven slecht scoorden op het vlak van competitiviteit in vergelijking met hun Amerikaanse en Japanse concurrenten. Ook convergerende, neoliberale beleidspreferenties in de Lidstaten droegen bij tot de zoektocht naar oplossingen op Europees niveau. Volgens Sandholtz en Zysman (1989) heeft structurele verandering van de internationale context (Amerikaanse achteruitgang en Japanse opkomst), leiderschap door Europese instellingen (in het bijzonder de Europese Commissie) en de steun van een transnationale industriële coalitie en gouvernementele elites voor verdere Europese

economische integratie gezorgd. Een combinatie van dit alles deed de roep om een revitalisatie van de gemeenschappelijke markt luider worden.

Daarop ‘ontdekte’ de Commissie⁴⁰ een ‘nieuwe benadering’ om de handelsbelemmerende invloed van standaarden politiek (in tegenstelling tot juridisch) te neutraliseren via wederzijdse erkenning *bovenop* harmonisatie die werd beperkt tot essentiële minimumvereisten via richtlijnen. Deze benadering werd in 1985 formeel aanvaard door de Europese Raad. De gedetailleerde technische invulling van die richtlijnen, die niet juridisch bindend is, wordt gemaakt door Europese standaardisatie instellingen als CEN (*European Committee for Standardization*), CENELEC (*European Committee for Electro-technical Standardization*) en ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) (zie o.a. Majone, 1996). In juni 1985 nam de Europese Raad het Witboek van Delors aan, dat 1992 als deadline voor het afwerken van de gemeenschappelijke markt stelde. Om dat doel te bereiken zouden bijna 300 richtlijnen of verordeningen moeten worden aangenomen. Dit kon enkel slagen indien de besluitvormingsregels werden aangepast. In een voor de Europese Unie ongewoon snel tempo werd in december 1985 de Europese Eenheidsakte aangenomen, die met als doelstelling het welslagen van het Europa 1992 programma de besluitvormingsregels voor interne marktregulering van unanimité naar gekwalificeerde meerderheid veranderde. De Unie werd ook formeel bevoegd voor de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en consumentenbescherming⁴¹. Ook kreeg het Europees Parlement (EP) meer macht door de introductie van de samenwerkingsprocedure, en werd de Gemeenschap bevoegd voor delen van het milieu- en technologiebeleid. Met het Verdrag van Amsterdam (1997) werd de medebeslissingsprocedure van toepassing op gezondheidsbeleid (Art. 152) en milieubeleid (Art. 175(1)). Dat betekent dat sindsdien, nadat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan voor regulering op het vlak van gezondheids-, milieu- en consumentenbescherming, de Raad en het Europees Parlement op gelijke voet als wetgevers overeenstemming moeten vinden over een uiteindelijke tekst.

Wanneer kan, gegeven deze geschiedenis die leidde tot nieuwe benaderingen en Verdragswijzigingen, de Europese Unie vandaag optreden in de domeinen van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming en hoe worden beslissingen genomen?

⁴⁰ Maar zie van Apeldoorn (2002) die transnationaal Europees kapitaal verenigd in de *European Round Table of Industrialists* als de belangrijkste actor in de heropleving van het Europese integratieproject ziet (en zie infra).

⁴¹ Via artikel 129a Europese Eenheidsakte.

Volgens Art. 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna VWEU) zijn de Unie en de Lidstaten gedeeld bevoegd voor o.a. volgende domeinen: milieu, (veiligheidsvraagstukken verbonden aan) volksgezondheid, consumentenbescherming en interne markt⁴². Ik overloop hieronder de belangrijkste verdragsbepalingen.

Art. 114 VWEU onder titel VII Gemeenschappelijke Regels Betreffende de Mededinging, de Belastingen en de Onderlinge Aanpassing van de Wetgevingen stelt:

1. [...] Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.
2. [...]
3. De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Ook het Europees Parlement en de Raad zullen binnen hun respectieve bevoegdheden deze doelstelling trachten te verwezenlijken.
4. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36⁴³ of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.
5. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend

⁴² Milieubescherming en consumentenbescherming moeten ook worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het gehele beleid en optreden van de Europese Unie (VWEU Art. 11).

⁴³ Artikel 36 VWEU (oud Artikel 30): 'De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. [...]'. Bemerkt de gelijkenissen met Artikel XX GATT (zie supra).

nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen. Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd. Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat er van in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.
7. Indien een lidstaat krachtens lid 6 gemachtigd is om nationale bepalingen te handhaven of te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, onderzoekt de Commissie onverwijld of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld.
8. Indien een lidstaat een specifiek probleem in verband met volksgezondheid aan de orde stelt op een gebied waarop eerder harmonisatiemaatregelen zijn genomen, brengt hij dit ter kennis van de Commissie die onverwijld onderzoekt of zij passende maatregelen aan de Raad moet voorstellen.
9. In afwijking van de procedure van de artikelen 258 en 259 kan de Commissie of een lidstaat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden indien zij/hij meent dat een andere lidstaat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden.
10. Bovenbedoelde harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de lidstaten machtigt om, op grond van één of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan de toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen.

Art. 168 VWEU onder Titel XIV Volksgezondheid stelt dat:

4. [...] de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, bij[draagt tot] tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, om gemeenschappelijke veiligheidskwesties het hoofd te bieden, door: [...] b) maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied aan te nemen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid [...].

Art. 169 onder Titel XV Consumentenbescherming stelt dat:

De Unie draagt bij [via de gewone wetgevingsprocedure] tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen door middel van: [...] maatregelen die zij op grond van artikel 114 in het kader van de totstandbrenging van de interne markt neemt [...].

Het dient opgemerkt dat ook Art. 168 en 169 niet beletten dat een Lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming handhaaft of treft indien deze verenigbaar zijn met het Verdrag en ter kennis van de Commissie worden gegeven.

Wat het milieu betreft stelt Art. 191 onder 'Titel XX Milieu VWEU:

2. De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Opnieuw kunnen Lidstaten maatregelen voor een hogere graad van bescherming handhaven of treffen op voorwaarde dat deze verenigbaar zijn met het Verdrag en ter kennis van de Commissie worden gegeven.

INTERNE REGULERING EN INTERNATIONAAL HANDELSBELEID IN DE EUROPESE UNIE

Zoals reeds herhaaldelijk gesteld in dit hoofdstuk is de handelsbeleidsagenda de voorbije decennia gewijzigd waarbij interne regulering centraal is komen te staan. Ik heb reeds uitgelegd dat dit heeft geleid tot een bezorgdheid bij bedrijven die internationaal actief zijn en bij sommige besluitvormers (voornamelijk handelsdepartementen) over het handelsbelemmerende effect dat zulke regulering kan veroorzaken. Ook werd reeds verteld dat dit aanleiding heeft gegeven tot internationale akkoorden die strengere voorwaarden stellen aan overheden om beschermende regelgeving in te stellen, en die bij inbreuk kunnen leiden tot tegenmaatregelen.

Dit proefschrift gaat over de invloed van deze akkoorden op de besluitvorming over interne (milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermings-) regulering in de EU. In deze sectie sta ik stil bij de manier waarop in de EU sinds de oprichting van de WTO in eerder algemene of strategische zin is gekeken naar en omgegaan met de relatie tussen interne regulering en (beleid en regels op het vlak van) internationale handel. Op die manier schets ik, zij het onvermijdelijk onvolledig, de achtergrond waartegen de gevalstudies zich voltrekken.

De manier waarop de EU is omgegaan met de relatie interne regulering en internationaal handelsbeleid sinds de oprichting van de WTO is beïnvloed door evoluties in enerzijds (de internationale context van) het EU handelsbeleid en anderzijds het reguleringsbeleid van de Unie sinds de tweede helft van de jaren negentig, die zich mijns inziens op een interactieve wijze tot elkaar verhouden (zie volgend hoofdstuk voor theoretische duiding en conclusies voor evaluatie). Na de Uruguay Ronde onderging het EU handelsbeleid een gedaantewisseling. Vanaf de Verdragen van Rome in 1958 tot en met de ondertekening van de Uruguay Ronde Akkoorden te Marrakesh in 1994 was de EU voornamelijk een defensieve actor geweest in internationale handelsonderhandelingen (zie o.a. Shaffer, 2003, hoofdstuk 4). In de zeven multilaterale handelsonderhandelingsrondes tot en met de Uruguay Ronde bevonden EU onderhandelaars zich stevast in een positie waarin ze moesten reageren op eisen van vooral de VS en tegelijkertijd in de EU werden geconfronteerd met protectionistische verzuchtingen van sommige Lidstaten. Ook vlak na de oprichting van de WTO zat de EU in het defensief. De VS maakte onmiddellijk gebruik van het nieuwe geschillenbeslechtingsmechanisme en was de klagende partij in acht van de eerste 15 zaken voor het GBO. De EU was slechts tweemaal klager en dan nog telkens samen met de VS, maar moest wel in het verweer in een aantal belangrijke en reeds lang aanslepende dossiers als de bananen- en hormonendisputen. De Europese Commissie was echter vastbesloten om deze rol te veranderen. In februari 1996 presenteerde toenmalig EU Commissaris voor Handel Sir Leon Brittan een nieuwe markttoegangsstrategie (European Commission, 1996). De bedoeling van deze strategie was om buitenlandse handelsbelemmeringen voor de EU export te identificeren en derde overheden onder druk te zetten om deze te verwijderen, indien nodig in laatste instantie via een geschil voor de WTO. Eerder had de Commissie reeds de *Trade Barrier Regulation* uitgevaardigd die bedrijven individueel het recht geeft om de Commissie te verzoeken om een handelsbelemmering in een derde land te onderzoeken en een klacht bij de WTO in te dienen, daarbij anticiperend op de oprichting van de WTO. De Commissie wou het spel dus meer aanvallend gaan spelen. Bij monde van haar toenmalig Commissaris voor Handel: '[w]e are going on the offensive, using our trade powers forcefully but legitimately to open new markets around the world' (Brittan, 1996). Met resultaat: tussen 1997 en 1999 initieerde de Commissie 36 nieuwe klachten bij de WTO tegenover 35 door de VS ingediende disputen (Shaffer, 2003, p. 72).

In diezelfde periode verloor de Europese Unie wel een gevoelig geschil over het gebruik van hormonen in vlees van de Verenigde Staten en Canada (zie ook supra). Het geschil⁴⁴ was aanhangig gemaakt door de VS begin 1996 (midden dat jaar volgde Canada). Een panel rapport

⁴⁴ DS 26 (met de VS) en 48 (met Canada): *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products*.

dat in augustus 1997 was uitgebracht oordeelde tegen de EU en haar uitspraak werd bevestigd door het BO in januari 1998. Deze veroordeling van de EU door de WTO viel midden in een pan-Europese vertrouwenscrisis bij de publieke opinie in de competentie van publieke autoriteiten om hun voedselveiligheid en andere vormen van consumentenbescherming te bieden. Reeds op het einde van de jaren tachtig van vorige eeuw werd de EU geconfronteerd met verschillende regulatorische fiasco's (zie o.a. Vogel, 2003). De ergste crisis deed zich echter voor in de tweede helft van de jaren negentig: de gekke koeienziekte (Vogel, 2003, p. 569 e.v.). *Bovine spongiform encephalopathy* (BSE) werd voor het eerst ontdekt in vee in Groot-Brittannië in het midden van de jaren tachtig, maar het Britse Ministerie van Landbouw en vervolgens de Europese Commissie zagen er geen gevaar voor de mens in, ook niet nadat in de jaren nadien bewijzen van het tegendeel steeds talrijker werden. De BSE crisis brak vervolgens toch uit in 1996 toen de Britse regering moest aankondigen dat tien gevallen van de ziekte van Creutzfeld-Jakob waren gevonden bij mensen en dit meer dan waarschijnlijk te wijten was aan blootstelling aan BSE. Daarop kondigde de Europese Commissie een wereldwijde ban op de export van Brits rundsvlees af. Toen nadien de Commissie en haar wetenschappelijke adviesorganen Brits rundvlees opnieuw veilig verklaarden, bleek de Europese publieke opinie moeilijk gerust te stellen (zie o.a. Neyer, 2005). Dit regulatorisch fiasco zou in diezelfde periode ook zeer sterk de publieke attitude ten opzichte van genetisch gemanipuleerde organismen beïnvloeden⁴⁵. In die context werd het EU importverbod op met hormonen behandeld vlees veroordeeld door de WTO. Ook hormonen in vlees was een voedselveiligheidsdossier dat de Europese publieke opinie sterk beroerde, onder andere nadat in de jaren tachtig in media in vrijwel alle EU Lidstaten berichten waren verschenen over baby's in Italië die bovenmaatse genitaliën en borsten zouden hebben gekregen doordat ze waren gevoed met vlees van met hormonen behandelde runderen. Reagerend op zulke publieke paniek had de Europese Commissie in 1981 de toediening van hormonen aan banden gelegd en in 1986 het gebruik van zes hormonen zelfs compleet verboden (Neyer, 2005, p. 127 e.v.). Dit alles maakte dat het in die periode politiek onmogelijk was om het EU verbod op hormonen in vlees op te heffen en tegemoet te komen aan de uitspraak van het WTO-GBO. Eind april 1999 verklaarde de Raad Algemene Zaken van de EU dat consumentenbescherming de hoogste prioriteit moest hebben en dat ze daarom de importban zou behouden tegen de uitspraak van de WTO in. In mei van datzelfde jaar riep ook het Europees Parlement de Commissie op om het verbod te handhaven en verwierp ze de oplossing van labelingvereisten. Ter zelfder tijd werd het voorzorgsbeginsel met een overweldigende

⁴⁵ Een contemporain nieuwsbericht stelt met betrekking tot de invloed die de toenmalige publieke onrust ten gevolge van de gekke koeienziekte had op het GGO dossier: '[m]any observers argue that members of the public would be less concerned about the prospect of eating vegetables containing genetically modified organisms (GMOs) if they had not previously been terrified by the thought that their beefburgers might have been contaminated with a fatal disease' (Coss, 1999).

meerderheid van 502 tegen 2 naar voor geschoven door het EP. Eerder had ook de Raad de Commissie opgeroepen om zich in het vervolg bij activiteiten in verband met consumentenbescherming nog vastbeslotener te laten leiden door het voorzorgsbeginsel.

Begin 2000 kwam de Commissie dan ook met een mededeling over het voorzorgsbeginsel waarin ze stelt dat regulering legitiem is wanneer ‘potentieel gevaarlijke gevolgen van een verschijnsel, product of proces zijn vastgesteld en [...] het risico door een wetenschappelijke evaluatie met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald’ (Europese Commissie, 2000, p. 4). Het voorzorgsbeginsel was hoegenaamd niet nieuw in de Europese Unie. Het werd ontwikkeld in Duitsland gedurende de jaren zeventig en tachtig en werd op Europees niveau opgenomen in het Verdrag van Maastricht⁴⁶. Toch won het vooral in de tweede helft van de jaren negentig aan populariteit. Terwijl het voorzorgsbeginsel weldegelijk het belang van wetenschap voor risicobeoordeling en bescherming erkent, stelt het dat steeds rekening moet worden gehouden met de mogelijke onvolkomenheden van wetenschappelijke kennis in het tijdig leveren van gepaste informatie. In een periode waarin door diverse regulatorische fiasco’s het vertrouwen in wetenschappelijke risicobeoordeling naar een dieptepunt was gezakt, steeg het aanzien van het voorzorgsbeginsel uiteraard evenredig. In de mededeling is de Commissie zich terdege bewust van de mogelijke spanning tussen het voorzorgsbeginsel en haar WTO-verplichtingen. Ze stelt daarom dat ‘onterechte toepassing van het voorzorgsbeginsel [moet] worden vermeden: [... d.w.z. gebruik] om verkapt protectionisme te rechtvaardigen. [...] De Commissie wil verder in deze mededeling benadrukken dat het voorzorgsbeginsel volstrekt geen middel is om zich aan de verplichtingen op grond van de WTO-overeenkomsten te onttrekken maar dat de beoogde toepassing in overeenstemming met deze verplichtingen is’ (Europese Commissie, 2000, p. 9). Volgens de Commissie bekrachtigt het SPSA de toepassing van het voorzorgsbeginsel in Art. 5, lid 7⁴⁷, al wordt het woord zelf niet expliciet gebruikt⁴⁸.

⁴⁶ Artikel 130 R 2 Verdrag inzake de Europese Unie. Maar in het Verdrag wordt het voorzorgsbeginsel niet gedefinieerd.

⁴⁷ ‘Wanneer onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is, mag een Lid voorlopige sanitaire of fytosanitaire maatregelen vaststellen op grond van de beschikbare relevante gegevens, waaronder gegevens van de betrokken internationale organisaties in verband met sanitaire of fytosanitaire maatregelen die worden toegepast door andere Leden. In die situatie moeten de Leden ernaar streven om bijkomende gegevens te verzamelen die nodig zijn voor een objectievere risico-evaluatie en om de betrokken sanitaire en fytosanitaire maatregelen binnen een redelijke termijn dienovereenkomstig te bekijken’ (in: Europese Commissie, 2000, p. 12).

⁴⁸ Ook tijdens de beruchte WTO Ministeriële Vergadering te Seattle in 1999 was de verhouding tussen interne regulering en internationale handel(sregels) een belangrijk thema. De VS wou handelsgelateerde aspecten van biotechnologie, en meerbepaald beleid over omgaan met handel in genetisch gemanipuleerde organismen, op de agenda plaatsen van de nieuwe multilaterale handelsronde die men in Seattle (tevergeefs) wou opstarten (Elsig, 2002, p. 152 e.v.). De Commissie wou meegaan in het creëren van een werkgroep over handel en biotechnologie, maar stelde dat deze zich moest concentreren op bezorgdheden van consumenten en het milieu in plaats van louter op wetenschappelijke basis en transparantie van reguleringsprocessen. De Commissie werd ondanks deze focus door de in Seattle aanwezige milieuministers van Lidstaten onder vuur genomen omwille van deze toegeving. Toch stelt Elsig

In 2004 kwam toenmalig EU Commissaris voor Handel Pascal Lamy met een nieuw concept dat een verdere invulling geeft aan de verhouding tussen interne regulering en internationale handelsregels: collectieve voorkeuren. Dit concept van collectieve preferenties paste binnen de bredere visie van Lamy, die *managing globalization* als voornaamste leidraad voor zijn termijn als Commissaris voor Handel (1999-2004) stelde (zie Abdelal & Meunier, 2010). Lamy definieert collectieve voorkeuren als volgt: '[c]ollective preferences are the end result of choices made by human communities that apply to the community as a whole. [...] Such choices are rooted in the cultural and religious values and traditions of the country in question, and are also determined by political considerations, historical factors and the level of development' (Lamy, 2004a, p. 2). Collectieve voorkeuren zijn dus de waarden die de basis vormen voor regelgeving. Zoals eerder uitgelegd kan verschillende regelgeving de handel belemmeren. Handel is als het ware de doorsnede waarin verschillende collectieve preferenties en waardesystemen van gemeenschappen elkaar ontmoeten, en botsen. Lamy komt tot de ons ondertussen bekende conclusie dat met de vervlechting van binnenlandse regelgeving en handel het risico op conflict tussen beide (ver)groot is. Dat heeft zich geuit in een aantal fel gemediatiseerde geschillen (o.a. *tuna-dolphin*, *shrimp-turtle*, *hormones* en GGO's, zie supra). Hoewel het geschillenbeslechtsingsorgaan van de WTO, aldus Lamy, totnogtoe voortreffelijk werk heeft geleverd in het verzoenen van commerciële en publieke voorkeuren, is de reactie van het bredere publiek minder genuanceerd. Een deel van de bevolking van de geïndustrialiseerde wereld meent dat de WTO de vrijheid van staten beperkt om collectieve voorkeuren om te zetten in beslissingen. Dit zorgt voor een verzet tegen de organisatie, net als tegen vrijhandel en globalisering in het algemeen. Geschillen in de toekomst, waarbij het ook moeilijker kan worden voor het GBO van de WTO om de middenpositie te blijven vinden, zijn onvermijdelijk. Daarom wil Lamy, in navolging van Rodrik (1997)⁴⁹, dat er een nieuw vrijwaringsmechanisme wordt geïntroduceerd in de WTO dat landen toelaat om nationale regelgeving, die is geworteld in duidelijke collectieve voorkeuren en onder bepaalde voorwaarden, te behouden ook als die ingaat tegen WTO-regels. Benadeelde exporteurs, zeker wanneer deze zich in ontwikkelingslanden situeren, zouden moeten worden gecompenseerd. Lamy's voorstel kreeg positieve respons bij

dat de Commissie in Seattle ondubbelzinnig de kaart van '*non-trade concerns*' trok. Daar waren volgens de auteur, naast de regulatorische crises van de jaren voordien, nog twee belangrijke redenen voor: de coherente preferenties en macht van de aanwezige Commissarissen Lamy (handel), Fischler (landbouw) en Byrne (gezondheids- en consumentenbescherming); en de agressieve trans-Atlantische conflicten van de jaren voordien (vooral hormonen en bananen) die '*mental traces*' (Elsig, 2002, p. 162) achterlieten bij alle Europese actoren, en als resultaat hadden dat zelfs zij die intern in de EU niet tevreden waren met het regulatorische beleid extern toch het 'Europese model' verdedigden.

⁴⁹ Rodrik stelt in zijn *Has Globalization Gone too Far?*: '[o]ne could imagine recasting the current agreement [WTO Agreement on Safeguards] into an Agreement on Social Safeguards, which would permit the application of safeguard measures under a broad range of circumstances. This would require recasting the "serious injury" test. I would replace the injury criterion with another hurdle: the need to demonstrate broad domestic support, among all concerned parties, for the proposed safeguard measure' (Rodrik, 1997, p. 83, nadruk in origineel).

progressieve handelsjuristen, maar kreeg tegenstand van vele landen (vaak dezelfde die ook het verzoek van de EU om een sociale en milieuclausule in het wereldhandelssysteem midden jaren negentig torpeteerden) en werd bijgevolg nooit een echt onderhandelingsitem op de WTO-agenda (Charnovitz, 2005).

Terwijl voedselveiligheid in de nasleep van het BSE schandaal de Europese politieke agenda beheerste, moeten we vaststellen dat sinds 2000 de Europese ‘concurrentiekracht’ hét politieke thema is geworden⁵⁰. Concurrentiekracht werd formeel de topprioriteit voor de EU op de speciale Europese Raad van 23-24 maart 2000 te Lissabon waar de Europese Staats- en Regeringsleiders een nieuwe strategische doelstelling voor het daaropvolgende decennium stelden: *‘to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion’* (European Council, 2000). In 2005 werd vastgesteld dat in het midden van het decennium de EU achter op dit schema lag. Onder de titel ‘Nieuwe impuls voor de strategie van Lissabon: Een partnerschap voor groei en werkgelegenheid’ werd op de Europese Raad van 22-23 maart 2005 te Brussel de strategie herzien (Europese Raad, 2005). De niet eens verhulde prioriteitenbijsturing van deze herziening hield in dat economische groei en competitiviteit duidelijk boven duurzaamheid en sociale cohesie werden geplaatst (Groenendijk, 2005, p. 11).

Op 4 oktober 2006 kwam de Europese Commissie naar buiten met de ‘Mededeling [...] Europa als Wereldspeler: Wereldwijd Concurren: Een bijdrage aan de EU-strategie voor groei en werkgelegenheid’. In deze mededeling wordt een ‘nieuwe’ handelsstrategie voor de EU uit de doeken gedaan. Specifiek wordt duidelijk gemaakt hoe handelsbeleid kan ingezet worden als extern instrument ter bevordering van de (herziene) Lissabon doelstellingen van groei en de schepping van werkgelegenheid. Zulke reflectieoefening is nodig, aldus de Commissie, gezien in de nieuwe economische wereldorde de raakvlakken tussen binnenlands en buitenlands beleid belangrijker zijn geworden doordat ‘het onderscheid tussen beide beleidsvormen door de globalisering vervaagt [en] ons binnenlands beleid vaak een beslissende invloed [zal] hebben op ons buitenlands concurrentievermogen en omgekeerd’ (Europese Commissie, 2006a, p. 3). Centraal in deze mededeling staat, conform het Lissabon Programma, ‘concurrentievermogen’. Dat kan alleen worden verbeterd als het juiste binnenlandse beleid en buitenlandse beleid worden gecombineerd. Voor de Commissie komt dat neer op: open markten in en door Europa en

⁵⁰ Voor een kritische benadering van de Europese conceptualisering van concurrentiekracht als beleidsimperatief, zie Hay (2007). Voor een eveneens kritische analyse van de rol van transnationale bedrijven in het prioriteren van competitiviteit en het vormgeven van het neoliberale concurrentiekracht discours, zie van Apeldoorn (2000; 2002).

openheid en eerlijke regels op andere markten. Het juiste binnenlandse beleid heeft dan ook voornamelijk betrekking op interne regulering in de Europese Unie: '[o]ns beleidsvormingsproces moet rekening houden met de wereldwijde concurrentie-uitdagingen. Hoe meer samenhang er bestaat tussen onze regels en praktijken en die van onze voornaamste partners, hoe beter dat voor het EU-bedrijfsleven is. [...] Dit kan alleen doeltreffend gebeuren wanneer wij bij de opstelling van onze regelgeving en van andere normen ook rekening houden met de buitenlandse dimensie. Dit is geen kwestie van een afzwakking van onze regels. Het gaat er bij de vaststelling van onze regels veeleer om zoveel mogelijk een open en flexibele benadering te volgen om zo toekomstige spanningen te voorkomen en op die manier het Europese bedrijfsleven te ondersteunen' (Europese Commissie, 2006a, p. 8-9)⁵¹. De nadruk die wordt gelegd op de inherente voordelen van het openen van de eigen markt voor innovatie en structurele aanpassing heeft Adriaensen en Kerremans ertoe aangezet deze visie Schumpeteriaans te noemen (2010, met Carroll 2011; zie ook Hay 2007).

De Commissie speelde (uiteraard) geen solo slim met deze Mededeling. In haar non-legislatieve resolutie verzocht/steunde het Parlement de Commissie om 'het effect van het interne beleid en de regelgeving van de EU op het mondiale concurrentievermogen systematisch te evalueren en bij haar beleidsvormingsproces inzake regelgeving het nodige gewicht toe te kennen aan de concurrentiepositie van EU-ondernemingen binnen en buiten Europa' (Europees Parlement, 2007, p. 135). Tegelijk stelde het Europees Parlement wel explicieter dan in de Commissie Mededeling dat dit geen neerwaartse harmonisatie van regulering mag betekenen maar, omgekeerd, een verhoging van de inspanning om te trachten ervoor te zorgen dat de EU's belangrijkste handelspartners EU regulering erkennen en afdwingen⁵². De Raad steunde de nieuwe handelsstrategie met betrekking tot interne regulering volmondig: *[i]t is important to ensure that external considerations, including the global position of the EU and the policies of other countries, are taken into account when setting key internal policies. The goal must generally be to avoid provisions in the EU that impose undue burdens on European companies. The EU must play a leading role in sharing best practice and developing high quality global rules and standards. To do so effectively it must actively look for means to improve the compatibility between its regulations and those of its main trading partners. Progress in regulatory cooperation*

⁵¹ Overeenkomstige overwegingen hanteert de Commissie eveneens om een aanpassing van de handelsbeschermingsinstrumenten te bepleiten.

⁵² Terwijl het Europees Parlement de mededeling van de Commissie in algemene zin dus steunde, was de kritiek op de voorgestelde wijziging van de handelsbeschermingsinstrumenten duidelijk door te stellen dat: 'er momenteel geen duidelijke of dringende noodzaak bestaat om de bestaande handelsbeschermende instrumenten van de Gemeenschap te herzien of te wijzigen' (2006, p. 137).

can bring about considerable benefits to all parties and lessen the risks of unnecessary compliance costs for businesses (Council, 2006, p. 2).

Vier jaar na *Global Europe* publiceerde de Barroso II Commissie onder leiding van haar Commissaris voor Handel Karel De Gucht de opvolger *Trade, Growth and World Affairs* (2010). Net als *Global Europe* in de context van de herziene Lissabon strategie werd geschreven, staat de nieuwe mededeling in het teken van *Europa 2020*, de opvolger van het Lissabon programma. Het discours is licht aangepast doordat de nadruk meer ligt op de bijdrage die handelsbeleid kan en moet leveren tot het creëren van *jobs*, eerder dan *competitiviteit*⁵³, en meer nadruk op reciprociteit, maar de redenering is dezelfde: handelsbeleid moet ten dienste staan van de doorslaggevende doelstelling van Europees economisch beleid, namelijk economische groei, en, omgekeerd, het interne Europese beleid mag dit niet in de weg staan. Sinds 2006 is de wereld ingrijpend veranderd. De financieel-economische crisis vormt op zich de gebeurtenis van het begin van de 21^e eeuw met verreikende gevolgen, en heeft de opkomst van opkomende economieën als China verder versneld. Een basisassumptie en leidraad van de mededeling is dan ook dat Europa zich uit de crisis moet handelen via export naar Oost- en Zuid-Azië. De stelling dat '[i]n een steeds meer gemonialiseerde economie moeten we bij de totstandkoming van onze eigen regelgeving echter steeds rekening houden met de internationale context en met het feit dat wij onze eigen ondernemingen moeten helpen concurrerend te blijven' (Europese Commissie, 2010a, p. 8), die ook al prominent was in *Global Europe*, wint natuurlijk nog aan belang als export naar opkomende economieën één van de belangrijkste onderdelen van de herstel- en groeistrategie wordt (zie conclusies voor een meer diepgaande bespreking).

Deze visie op de verhouding tussen interne regulering en internationale handel is ondertussen ook vertaald naar procedurele voorschriften voor Europese Commissiemedewerkers. In de richtlijnen voor impactbeoordeling voor de Europese Commissie staat '[h]ow does [the proposed measure] affect EU trade policy and its international obligations, including in the WTO?' (European Commission, 2009)⁵⁴. Dus terwijl WTO-consistentie niet juridisch afdwingbaar is in de EU (zie supra), is het op deze manier in zeker zin wel administratief geïnstitutionaliseerd. Het betekent dat Commissie ambtenaren consequent bij het ontwerpen van regelgeving moeten argumenteren hoe hun voorstel zich tot WTO-regels verhoudt.

⁵³ Daarmee lijkt de Commissie tegemoet te komen aan de kritiek dat het absurd is om competitiviteit als hoofddoelstelling te poneren, eerder dan als een middel voor substantiële doestellingen als volledige werkgelegenheid (zie o.a. Hay, 2007).

⁵⁴ Deze expliciete verwijzing naar WTO-consistentie was nog niet aanwezig in de mededeling over impactbeoordeling uit 2002 (Europese Commissie, 2002).

Uit dit overzicht kunnen we concluderen dat er een slingerbeweging heeft plaatsgevonden in de manier waarop de EU is omgegaan met de verhouding tussen handel en interne regulering sinds de oprichting van de WTO midden jaren negentig van vorige eeuw⁵⁵. Een offensieve houding om de nieuwe instrumenten die de WTO biedt te benutten werd kort nadien gedurende enkele jaren geremd. Nadat de Europese publieke opinie was geschokt door voedselveiligheidsschandalen en net in die periode moest vaststellen dat de WTO het verbieden van de import van met hormonen behandeld vlees verbood en de VS met dit precedent stond te zwaaien om ook genetisch gemanipuleerd voedsel op de EU markt te krijgen, schoof de EU het voorzorgsbeginsel naar voren als een legitieme reden om de import van mogelijk schadelijke producten tegen te houden. Met zijn 'collectieve voorkeuren' ging Lamy nog een stap verder en wou hij binnenlandspolitieke beslissingen die breed gesteund worden weer resoluut voorrang laten krijgen op algemene internationale regels die de vrijhandel beschermen tegen zulke binnenlandspolitieke 'willekeur'. Met de 'Europa als wereldspeler' en *'Trade, Growth and World Affairs'* mededelingen nam de Commissie de draad die Sir Leon Brittan had achtergelaten weer op, ging de EU op handelsvlak in het offensief en werd concurrentiekracht het overheersende criterium in de doorsnede van interne regulering en extern handelsbeleid. Interne regulering moet zo zijn opgesteld dat het de internationale handel zo weinig als mogelijk belemmert, en dit geldt zowel op buitenlandse markten als in de Europese Unie, ook omdat zulke handelsbelemmerende regels innovatie door competitieve druk in de weg zouden kunnen staan. In de meest recente mededeling over EU handelsbeleid krijgt deze overweging nog een noodzakelijker karakter doordat export naar opkomende economieën tot het fundament van de Europese groeistrategie wordt gemaakt. Deze slingerbeweging is aan invloeden van onderaf (vanuit interne milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsoverwegingen en de publieke opinie) en bovenaf (internationale economische structuur, handelsregels, -conflicten, en -onderhandelingen) onderhevig en oefent zelf een invloed uit op beide sferen. Deze vaststelling zal theoretisch worden vertaald in het

⁵⁵ Zulke slingerbeweging stelt Löfstedt eveneens vast met betrekking tot regulatorische filosofieën in de EU (Löfstedt, 2004). Sinds de jaren negentig wordt regulering volgens hem aangedreven door drie verschillende maar niet geheel gescheiden factoren: competitiviteit, duurzame ontwikkeling en goed bestuur. Het relatieve belang dat aan de drie factoren wordt gehecht verschilt in de twee dominante filosofieën waartussen de pendule slingert: het voorzorgsbeginsel en impactbeoordeling. Tot 2002 was het voorzorgsbeginsel alomtegenwoordig in Europese beleidsdocumenten, in dat jaar is een opvallende daling van het gebruik merkbaar (Weinberg Group, 2003, in Löfstedt, 2004, pp. 251-252). Het was inderdaad in juni 2001 dat de Europese Raad een Strategie voor Duurzame Ontwikkeling aannam op voorstel van de Commissie. In 2002 werd op internationaal niveau de *World Summit on Sustainable Development* gehouden in Johannesburg. Hoewel Löfstedt ook wel aandacht heeft voor de internationale dimensie (competitiviteit), biedt hij een voornamelijk interne verklaring voor het swingen van de pendule. Volgens hem is publiek ver-/wantrouwen de determinant voor welke regulatorisch-filosofische benadering de EU volgt. In de tweede helft van de jaren negentig bevond dit vertrouwen zich op een dieptepunt (zie supra) en dus sloeg de slinger helemaal door naar de kant van het voorzorgsbeginsel. Wanneer het voorzorgsbeginsel het vertrouwen in EU regulering en regulatoren had hersteld, ging de pendule meer de kant uit van impactbeoordeling. Dit werd nog versterkt door de imperatief van competitiviteit.

volgende hoofdstuk. In de conclusie zal ik uitvoerig terugkomen op de observaties gemaakt in deze paragraaf, die als aperitief voor het vervolg reeds hier werden gepresenteerd, en zal ik deze linken aan de gevalsstudies.

HANDEL EN INTERNE REGULERING IN DE EU EN IN DE WTO

In deze introductie werd zowel de evolutie van de verhouding tussen handel en interne regulering binnen de Europese Unie als op mondiale schaal gepresenteerd. Het is interessant om dit hoofdstuk te beëindigen met een korte vergelijking van de manier waarop deze verhouding op beide niveaus wordt aangepakt.

Het zal de aandachtige lezer zijn opgevallen dat de relatie tussen handel en interne regulering in de EU en op mondiaal vlak een zeer gelijkaardige evolutie heeft gekend⁵⁶. In de eerste decennia na de oprichting van de GATT en de EU werd interne regulering, hoewel er in beide oprichtingsverdragen aandacht aan werd besteed, nauwelijks als een potentiële handelsbelemmering gepercipieerd. Wel kwamen beide organisaties verschillend aan de start. Terwijl in de GATT de regels voor nationale regelgeving beperkt bleven tot nationale behandeling (GATT Art. III), voorzag het Verdrag van Rome voor de realisatie van de interne markt in de mogelijkheid tot het harmoniseren van regelgeving op communautair niveau (Holmes, 2006). In de EU intensifieerde de aandacht voor nationale regelgeving met ingang van de voltooiing van de douane-unie, toen snel duidelijk werd dat een inflatie aan nationale technische regelgeving de transitie naar een echte interne markt belemmerde. Op mondiaal vlak kwam de bewustwording ongeveer een decennium later, nadat door verschillende multilaterale handelsonderhandelingsrondes de tariefmuren tussen geïndustrialiseerde landen waren gesloopt. In de EU werd de oplossing aangereikt door het Cassis de Dijon arrest, namelijk wederzijdse erkenning, en politiek vertaald door de Commissie in haar ‘nieuwe benadering’ en resulteerde dit in de Europese Eenheidsakte en het Europa 1992 programma (zie supra). De oplossing bestond er dus in om na het Cassis de Dijon arrest (dat leidde tot negatieve integratie via juridisch opgelegde wederzijdse erkenning) nationale regelgeving te vervangen door Europese geharmoniseerde minimumnormen (positieve integratie). Op mondiaal vlak besloten de contracterende partijen van de GATT tijdens de Uruguay Ronde om een meer verregaande vorm van negatieve integratie (dan de vereiste van nationale behandeling) in het WTO-‘acquis’ op te nemen via het SPSA en het TBTA, met ook reeds kiemen van positieve integratie door de

⁵⁶ De evolutie wat betreft liberalisering van dienstenhandel vertoont overigens ook grote parallellen.

verwijzing naar internationale standaarden als deze van de Codex Alimentarius Commission⁵⁷, alsook echte positieve integratie via het TRIPS akkoord over intellectuele eigendomsrechten. Tegelijkertijd is in het TBTA en SPSA wederzijdse erkenning verplicht⁵⁸ en moet afwijken van internationale normen een strenge toets doorstaan die wordt uitgevoerd door het WTO-GBO. De autonomie om te reguleren wordt dus in principe beperkt en deze beperking gaat verder dan non-discriminatie. Op die manier komt de WTO-praktijk dicht bij de EU praktijk. Belangrijkste verschillen blijven dat de bewijslast verschillend is (in de EU berust deze op de Lidstaat die een afwijkende maatregel aanneemt, in de WTO op de klagende partij die beweert dat haar regelgeving equivalent is) en dat in de EU de politieke organen regelgeving kunnen harmoniseren, terwijl geen enkel WTO-orgaan deze bevoegdheid heeft. Herhaald dient ook dat de beperkingen op de regelgevende autonomie door WTO-regels niet juridisch afdwingbaar zijn maar wel kunnen leiden tot tegenmaatregelen en onder andere op die manier een invloed uitoefenen in het besluitvormingsproces. Dat blijft een belangrijk verschil met de EU waar communautaire wetgeving direct effect en voorrang op nationale wetgeving heeft, en waar dit kan worden afgedwongen voor nationale rechtbanken en het Europees Hof van Justitie, dat Lidstaten echt kan straffen via bijvoorbeeld administratieve boetes. Bovendien is afdwinging voor het WTO-GBO decentraal en intergouvernementeel – dat wil zeggen dat noch het WTO-Secretariaat zelf noch private actoren lidstaten die WTO-regels overtreden kunnen dagvaarden maar enkel andere lidstaten dat kunnen – terwijl afdwinging in de EU wel transnationaal is: naast andere Lidstaten (intergouvernementeel) kunnen ook zowel de Commissie zelf als private actoren EU Lidstaten voor het EHJ dagen (De Bièvre, 2004).

Hoewel sommigen het EU model naar voor schuiven als een voorbeeld dat zou moeten worden gekopieerd op mondiale schaal (Walker, 2001; Evans, 2003), betwijfelen anderen de haalbaarheid en wenselijkheid daarvan (Jones, 2006; voor een discussie zie Nicolaïdis & Howse, 2002).

Na in dit hoofdstuk de feitelijke en juridische context van de probleemstelling *hoe in de Europese Unie internationale handelsregels het besluitvormingsproces met betrekking tot interne regulering beïnvloeden, met welke gevolgen en waarom* te hebben geschetst, ga ik in het volgende hoofdstuk op zoek naar een

⁵⁷ Voor een heldere introductie tot de (geschiedenis van de) Codex, zie Victor (2000, pp. 885-892). De Codex wordt soms bekritiseerd omdat de commissie zou worden beheerst door industriële belangen. Met de introductie van het SPSA is de Codex belangrijker, maar daardoor ook meer omstreken geworden. Het SPSA verplicht WTO-lidstaten hun SPS maatregelen te baseren op internationale standaarden (als deze van de Codex), en afwijking van zulke standaarden moeten wetenschappelijk worden verantwoord. Landen worden dus met een extra bewijslast opgezadeld wanneer in de Codex standaarden zijn afgesloten. Aangezien in de Codex internationale normen soms met een gewone meerderheid kunnen worden aangenomen, is de kans dat landen hier buiten spel worden gezet reëel. Dit alles maakt de werking van de Codex meer politiek gevoelig dan voor de Uruguay Ronde akkoorden.

⁵⁸ Al ligt de bewijslast van equivalentie van het beschermingsniveau van standaarden bij de exporterende partij.

theoretisch kader, dat een antwoord biedt op volgende vragen: op welke manier is deze probleemstelling reeds behandeld?; hoe kunnen we deze probleemstelling het best benaderen?; en welke theoretische inzichten en concepten zijn er voorhanden om een dieper inzicht te krijgen in de invloed van internationale handelsregels op besluitvorming over interne regulering?

HOOFDSTUK 2. THEORETISCH KADER EN ONDERZOEKSDESIGN

‘Everybody knows, but nobody recognizes openly, that no one actually follows the stylized steps of hypothesis formulation, testing, and so on [...] Many prominent scholars proceed pragmatically in generating their knowledge only to vest it all in a positivist cloak when it comes to presenting results’ (Friedrichs & Kratochwil, 2009, p. 710)

De meeste artikels en boeken in de politieke wetenschappen hebben min of meer de volgende opbouw. Er wordt een interessant (of minder interessant) fenomeen kort uitgelegd. Eén of meerdere theorieën die iets over dat fenomeen te zeggen hebben en afgeleide hypothesen worden voorgesteld. De auteur kiest kant voor één van de theorieën of ontwikkelt zelf een alternatieve theorie met hypothesen. De gedetailleerde empirische analyse van het fenomeen wordt gepresenteerd waaruit blijkt dat de auteur het bij het rechte eind heeft. Politieke wetenschappers blijken goed te zijn in keuzes maken⁵⁹.

Zoals het citaat bovenaan deze pagina aangeeft, verloopt politiekwetenschappelijk onderzoek in de praktijk zelden of nooit op die gepresenteerde manier. Meestal stuiten politicologen op een fenomeen dat hen intrigeert en een op-het-eerste-zicht verklaring voor het verschijnsel doet een theoretisch belletje rinkelen. Wat vervolgens dikwijls plaatsvindt, is een proces waarbij verdere bestudering van het fenomeen de auteur noopt tot het (vaak grondig) aanpassen van de oorspronkelijk gekozen theorie, of zelfs het kiezen voor een alternatieve theorie. Theoretische en empirische informatie worden continu op mekaar afgestemd. Dit wordt echter al te vaak niet erkend bij de presentatie van het onderzoek. Het onderzoek wordt gepresenteerd als ware dat het resultaat van een lineair proces langs de lijn probleemstelling->theorievorming/keuze->empirische toetsing->conclusie. Ikzelf ben niet vrij van deze vorm van ‘academische hypocrisie’. Nog steeds gangbare normen en presenteerbaarheid nopen daar vaak (en wellicht terecht) toe. In dit proefschrift, waar de vrijheid om norm en presenteerbaarheid zelf te kiezen iets groter is dan doorgaans, wens ik eerlijker te zijn. Het theoretisch kader dat ik hier presenteer, is pas in deze vorm afgewerkt enkele weken voor dit proefschrift ter beoordeling werd ingediend. Het werd herhaaldelijk aangepast op basis van nieuw ontdekte theoretische inzichten, zelfs de laatste maanden. Maar ook op basis van de verzamelde empirische informatie en het gaat dus de dataverzameling en -analyse allesbehalve strikt vooraf. Ook de precieze omschrijving en

⁵⁹ Behalve in het kiezen van een carrière, zullen niet-politicologen grappen.

afbakening van de probleemstelling is herhaaldelijk gewijzigd. In plaats van een lineair proces hebben probleemomschrijving, ontwikkeling van het conceptueel/theoretisch kader en empirisch onderzoek elkaar continu beïnvloed.

Mede daarom is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd. Ik begin met een (relatief lange) literatuurstudie waarin ik zo volledig mogelijk de auteurs bespreek die mijn theoretisch kader hebben geïnformeerd. Ik probeer aan te geven op welke punten ik me bij hen aansluit dan wel van hen onderscheid en waarom. Wanneer ik vervolgens een eigen theoretisch kader opbouw, zal dit wel meer lineair en consistent geconstrueerd lijken dan eigenlijk het geval is geweest. Aangezien dit een proefschrift en geen onderzoekslogboek is, kan ik onmogelijk overal aangeven wat ik doorheen het onderzoek heb aangepast, wanneer en waarom. Ik verkies de lezer daarom op voorhand, namelijk hier, in te lichten over het feit dat dit theoretisch kader doorheen het onderzoek is geëvolueerd, en ongetwijfeld ook nu nog voor verbetering vatbaar is.

De ambitie van dit proefschrift is zoals reeds eerder gezegd niet om ‘nieuwe waarheden’ te poneren. Wel wil het op basis van bestaande inzichten (over regulering, handelsbeleid, internationalisering, enzovoort), via een combinatie en originele toepassing van deze, een beter inzicht bieden in het relatief nieuwe en onderbestudeerde fenomeen van de invloed van WTO-regels in besluitvormingsprocessen over EU regulering.

Een theoretisch kader biedt een eerste deel van het antwoord op de vraag wat de geschikte aanpak is om de probleemstelling of onderzoeksvraag mee te benaderen. Die aanpak gaat dan om enerzijds zulk conceptueel raamwerk of theoretisch kader en anderzijds geschikte onderzoeksmethoden en een onderzoeksdesign om met dat kader de realiteit te analyseren. De methodologische toelichting komt helemaal achteraan dit hoofdstuk. Pas dan kan het probleem empirisch worden benaderd, in de volgende drie hoofdstukken. Het is nuttig om hier reeds te benadrukken dat mijn visie op de probleemstelling *complexiteitserkennend* is, en dat dit zowel mijn theoretisch kader als methodologische keuzes beïnvloedt, alsook de reikwijdte en aard van de literatuur waarop ik verder bouw⁶⁰.

⁶⁰ Naast het citaat uit Proust op de eerste pagina's van dit proefschrift is ook een bekende quote van de Amerikaanse auteur Poul Anderson over onderzoek hier gepast om mijn complexiteitserkennende ingesteldheid (of ontologie en epistemologie, zie verder) mee te duiden: '[I] have yet to see any problem, however complicated, which, when you looked at it in the right way, did not become still more complicated'.

Een theoretisch kader kan slechts worden ontwikkeld op basis van een doorgedreven literatuurstudie. We staan op de schouders van reuzen, zoals Newton reeds stelde⁶¹. Een literatuurstudie geeft aan op welke manier het probleem reeds in de literatuur wordt geïdentificeerd en welke benaderingen al zijn gebruikt om het probleem mee aan te snijden en welke verklaringen voor het onderzochte fenomeen zijn voorgesteld. Deze literatuurstudie dient dus om de onderzoeksvraag fijner af te stemmen en om in kaart te brengen welke benaderingen, concepten en eventuele theorieën en hypothesen reeds zijn gehanteerd (en getest) om deze probleemstelling aan te pakken en tot welke bevindingen deze hebben geleid. Vervolgens zal ik mijn eigen theoretisch kader ontwikkelen. Daarvoor zal ik eerst mijn eigen ontologische en epistemologische perspectieven toelichten, die eveneens de keuzes voor benadering van de probleemstelling, het theoretisch kader en onderzoeksmethoden informeren.

De onderzoeksvraag *hoe in de Europese Unie internationale handelsregels het initiële besluitvormingsproces met betrekking tot interne regulering beïnvloeden, met welke gevolgen en waarom?* is in die vorm nog nauwelijks bestudeerd. Ik zal daarom de ruimere, voornamelijk politiek-economische en politiekwetenschappelijke literatuur die nuttig kan zijn voor het ontwikkelen van een theoretisch kader voor deze probleemstelling bespreken. Ik volg daarbij een trechtertraject: ik begin heel breed met het (daardoor onvermijdelijk hopeloos onvolledig) bespreken van literatuur over internationalisering en binnenlandse politiek, behandel vervolgens internationale organisaties en naleving van internationale regels, ga dan over theorieën over belangenstrijd en internationale handel, interne regulering en internationale handel, en tenslotte naar de literatuur die dat laatste specifiek met betrekking tot de Europese Unie bestudeert. Hoe concreter ik ga en dus hoe dichter ik bij de probleemstelling van dit onderzoek kom, hoe meer exhaustief mijn bespreking van de bestaande literatuur over het thema in kwestie wordt. Ik begin met het zeer bondig bespreken van de economische theorie van regulering als een eerste bouwsteen voor het ontwikkelen van een theoretisch kader over EU interne regulering en internationale handelsregels.

⁶¹ Isaac Newton schreef dit in een brief aan zijn rivaal Robert Hooke nadat die had voortgeborduurd op de inzichten van Descartes. Friedrich Nietzsche is dan weer sceptisch tegenover deze stelling, en vindt dat dwergen die op de schouders van reuzen staan het zichzelf te gemakkelijk maken. Enkel de zeldzame reuzen die naar mekaar schreeuwen doorheen de eeuwen zorgen voor echte vooruitgang in de wetenschappen. Ik heb (helaas) niet de pretentie van Nietzsche.

LITERATUURSTUDIE: DE AANZET NAAR EN VERANKERING VAN EEN THEORETISCH KADER

Besluitvormingsprocessen over regulering: klassieke reguleringtheorieën

Als eerste bouwsteen om te begrijpen hoe besluitvorming over interne regulering met externe effecten in de schaduw van WTO-regels plaatsvindt, grijp ik terug naar klassieke theorieën over regulering, die geen rekening houden met externe effecten. Deze theorieën werden binnen de economische wetenschap geformuleerd vanaf de jaren zestig van vorige eeuw en de decennia nadien geamendeerd. Ze trachten te voorspellen welke industrieën of groepen het meeste kans maken om te worden gereguleerd, wie voordeel zal halen uit regulering en welke vorm regulering zal aannemen.

Grosso modo werden drie theorieën met verschillende claims naar voren geschoven om regulering te verklaren (Viscusi, Harrington Jr. & Vernon, 2005, pp. 355-400). Een eerste is de *public interest theory*, waarnaar later zou worden gerefereerd als *normative analysis as positive theory* (NPT). Deze stelt dat regulering de algemene welvaart tracht te verhogen, en ook op die manier kan worden verklaard. Regulering zal dus worden ingesteld om marktfalen te corrigeren, voornamelijk door natuurlijke monopolies en negatieve externaliteiten te reguleren. De theorie bleek echter volgens sommigen te worden gefalsifieerd door vele voorbeelden uit de praktijk, waarbij regulering bepaalde belangengroepen ten goede kwam en niet de algemene welvaart.

Een tweede theorie die dan ook werd ontwikkeld door de critici van NPT is de *capture theory* (CT), die poneert dat regulering een antwoord is op de vraag naar regulering door specifieke industrieën of dat de regulatorische agentschappen doorheen de tijd zullen worden gecontroleerd door industrie⁶². Regulering zal dus niet in het voordeel van de algemene welvaart zijn (zoals NPT stelt) maar wel in het voordeel van bepaalde producenten. Ook deze theorie bleek echter onbevredigend regulering te kunnen verklaren. Een lange lijst regulering blijkt niet te zijn gesteund door een bepaalde industrie, noch in hun voordeel te zijn, maar net kostenverhogend voor de gehele sector te zijn.

⁶² Deze theorie hanteert dus de assumpties van *public choice theory*, die in Nobelprijswinnaar James M. Buchanan's woorden een '*science of political failure*' (Buchanan, 1988, p. 3) ontwikkelde in plaats van de theorie van marktfalen van de welvaartseconomen. Niet toevallig was George Stigler (zie infra in de kern van de tekst) één van de belangrijkste economen van de Chicago School. Aan de zijde van zijn collega Milton Friedman pleitte hij in de jaren 1970 onvermoeibaar voor liberalisering in de Verenigde Staten. Van 1976 tot 1978 was hij voorzitter van de *Mont Pelerin Society*. Deze organisatie wordt vaak een cruciale rol toegeschreven in de overgang in de jaren 1970/80 van Keynesianisme naar monetarisme/neoliberalisme als economisch beleidsparadigma.

Zowel NPT als CT lijden niet enkel aan een gebrekkig of onvolledig verklaringsvermogen van de regulatorische werkelijkheid. Beide theorieën zijn ook eerder louter empirische claims zonder theoretische fundamenteën, die niet verklaren *waarom en wanneer precies* regulering in het voordeel zal zijn van het algemeen belang of van bepaalde producenten.

De economische theorie van regulering (ET), oorspronkelijk ontwikkeld door Nobelprijswinnaar George Stigler, kwam aan de kritieken op beide voorgaande theorieën tegemoet. Stigler nam in wezen de stellingen van CT over maar onderbouwde deze met assumpties van waaruit hij hypothesen afleidde over welke industrieën zullen worden gereguleerd en welke vorm regulering zal aannemen als logische gevolgen van deze assumpties. Een eerste premisse is dat de basismachtsbron van staten de macht om af te dwingen is. Een tweede premisse is dat actoren rationeel zijn. Een derde premisse is dat de actor die regulatorisch beleid bepaalt dat beleid zal kiezen dat zijn politieke steun maximaliseert. Hieruit volgt voor Stigler dat regulering zal worden aangeboden als antwoord aan belangengroepen die louter hun eigen inkomen trachten te maximaliseren. Een besluitvormer kiest welke groepen bevoordeeld en welke benadeeld worden door regulering te ontwerpen in functie van de maximalisering van haar politieke steun. Er wordt in de literatuur vaak verondersteld dat de belangen van producenten doorwegen in het ontwerpen van regulering. Producenten zouden zich makkelijker en beter kunnen organiseren dan diffuse of publieke belangengroepen (Olson, 1965). Bovendien ontlene zij macht aan het feit dat het hun activiteiten en producten zijn die het voorwerp vormen van regelgeving. Producenten kunnen bijgevolg besluitvormers de voor het ontwerpen van regulering noodzakelijke informatie bezorgen over de toestand van de markt en de waarschijnlijke effectiviteit en kosten van voorgestelde regulering. Bovendien is de kans op latere succesvolle implementatie ook groter wanneer producenten zijn betrokken bij het ontwerpen van regulering. Vooral ook moeten besluitvormers bij producenten informeren wat de invloed van voorgestelde regelgeving zal zijn op economische output en werkgelegenheid, twee belangrijke doelstellingen van overheidsbeleid en determinanten van politieke steun. Diffuse of publieke belangengroepen hebben minder te bieden aan besluitvormers omdat zij niet over de door besluitvormers gewaardeerde informatie beschikken noch andere publieke voordelen als output of werkgelegenheid creëren. Hun belangrijkste drukkingsmiddel is publieke steun, en zij zullen hun invloed dan ook (enkel) maximaliseren indien zij er in slagen een significant aandeel van de publieke opinie te mobiliseren.

Stigler's theorie werd verder uitgewerkt en geformaliseerd door Peltzman, waardoor vandaag wordt gesproken van het Stigler/Peltzman model. De Stigler/Peltzman economische theorie van

regulering, net als het Grossman/Helpman model van handelsbeleid (zie *infra*), gaat uit van de assumptie dat (economische) belangengroepen een (quasi) *rechtstreekse* invloed hebben op beleid. Politici fungeren slechts als neutrale makelaars; zij worden verondersteld geen andere preferentie te hebben dan herverkiezing en dus de maximalisering van politieke steun en hun standpunten zijn dan ook volledig functie van deze maximalisering. Opdat deze assumpties plausibel zouden zijn, moeten volgende voorwaarden zijn vervuld: ten eerste moeten belangengroepen een sterke impact hebben op verkiezingen (via financiële steun of mobilisatie van kiezers). Ten tweede moeten verkozen politici een voldoende druk voelen van het risico om de steun van belangengroepen te verliezen. Ten derde moeten regulatoren voldoende onder controle van politici staan. Dit zijn zeer strikte voorwaarden, die de invloed van de persoonlijke preferenties en rol van besluitvormers (verkozen en aangeduid), individuele kiezers en andere actoren (als gerechtshoven) onderschatten (zie *infra*).

Het Stigler/Peltzman model van regulering is dus een liberale belangengroepentheorie, die lobbyen door belangengroepen als voornaamste verklaring ziet voor de uitkomsten van regulerend beleid en de overheid als een passieve makelaar en leverancier van regulering. Deze theorie, ontworpen in de jaren zeventig toen er nog veel minder aandacht werd besteed aan de mogelijke handelsbelemmerende effecten van regulering, houdt geen rekening met internationale effecten van regulering. Meer recent onderzoek doet dat wel.

Internationalisering⁶³ en binnenlandse politiek

Het kan vreemd klinken vandaag, maar de studie naar de verhouding tussen internationalisering (van de economie) en binnenlandse politiek is een relatief recent gegeven. Een dubbele disciplinaire compartimentering, waarvan vandaag vele departementale opdelingen van universiteiten nog steeds getuige zijn, tussen politieke en economische wetenschappen enerzijds, en tussen comparatieve politieke wetenschappen en internationale relaties anderzijds ligt aan de basis van het feit dat er, enkele uitzonderingen (bijvoorbeeld door Marxistische denkers⁶⁴) buiten

⁶³ Eigenlijk gaat het in dit proefschrift niet enkel over *internationalisering*, wat strikt gezien meer interacties tussen staten (inter naties) wil zeggen, als wel (ook) over transacties tussen *bedrijven* over staatsgrenzen heen, en zou *transnationalisering* dus een betere term zijn. Toch wordt de term *internationalisering* vaak gebruikt om ook naar deze ruimere betekenis te verwijzen, en opteer ik ook voor deze bekendere uitdrukking.

⁶⁴ Marx zelf wordt soms de eerste IPE theoreticus genoemd, en meer bepaald de eerste die een convergentie van kapitalistische economieën theoretiseerde. In zijn Communistisch Manifest: '[the bourgeoisie] has through its exploitation of the world market given a cosmopolitan character to production and consumption in every country. To the great chagrin of Reactionists, it has drawn from under the feet of industry the national ground on which it stood. All old-established national industries have been destroyed or are daily being destroyed [...] In place of the old local and national seclusion and self-sufficiency, we have intercourse in every direction, universal dependence of nations [...] National differences and antagonisms between peoples are daily more and more vanishing,

beschouwing gelaten, lange tijd relatief weinig aandacht werd besteed aan de verbanden tussen economie en politiek buiten de grenzen van een staat⁶⁵. In de jaren zeventig zijn een aantal *intellectual entrepreneurs* (Cohen, 2008, p. 5) opgestaan die tot het besef kwamen dat toenmalige evoluties in nationale en internationale politiek niet konden worden begrepen zonder de internationale economie in rekening te nemen en dat, omgekeerd, evoluties in de internationale economie onmogelijk konden worden verklaard zonder aandacht voor binnenlandse en internationale politieke elementen⁶⁶. Dit zette Susan Strange, Robert Keohane, Joseph Nye en anderen er toe aan om een nieuwe discipline op de rails te zetten: Internationale Politieke Economie (IPE).

IPE is ondertussen een gevestigde discipline geworden en heeft met *International Organization* één van de belangrijkste tijdschriften in de politieke wetenschappen als platform. IPE behandelt inmiddels een enorme verscheidenheid aan onderwerpen, vanuit verschillende ontologische en epistemologische, theoretische en methodologische invalshoeken (die *grosso modo* onder twee scholen, de Amerikaanse en de Britse, kunnen worden geplaatst). Het is bijgevolg onmogelijk, maar ook onnodig, hier een overzicht te geven.

Wel interessant om mee te geven is dat dit proefschrift, door de invloed van de WTO op interne reguleringsprocessen in de EU te onderzoeken, zich inschakelt in de *second image reversed* traditie. In 1978 effende Gourevitch, een andere belangrijke grondlegger van de nieuwe discipline IPE, het pad voor deze traditie door te stellen: '[t]he international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them' (p. 911). Later verduidelijkte hij dat de invloed van internationale economie werkt 'through domestic actors, shaping their policy preferences and their propensities to conflict and to align with other groups' (Gourevitch, 1986, p. 24). Verder in dit hoofdstuk zullen

owing to the development of the bourgeoisie, to freedom of commerce, to the world-market, to uniformity in the mode of production and in their conditions of life corresponding thereto (Marx/Engels, [1848] 1977, p. 222, 235 in Streeck, 2010, p. 6).

⁶⁵ Voor een magnifiek overzicht van de intellectuele geschiedenis van Internationale Politieke Economie, zie Cohen (2008). Ook het ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van het tijdschrift *International Organization* geschreven artikel *International Organization and the Study of World Politics* (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998) geeft een mooi overzicht. Zie ook Jupille (2006) met betrekking tot de compartimentering van EU Studies. Zoals hij terecht stelt is de EU het onderzoeksobject bij uitstek dat zich in de doorsnede van Internationale Relaties en Comparatieve Politiek bevindt, en heeft het dus relatief lang (tot in de jaren negentig van de twintigste eeuw) geduurd voor er een vruchtbare uitwisseling ontstond.

⁶⁶ Deze gebeurtenissen die niet konden worden verklaard door toenmalige 'zuivere' theorieën uit of de internationale relaties of comparatieve politicologie of economie waren onder andere: de spectaculaire economische wederopstanding van West-Europa en groei van Japan, het toen gepercipieerde verval van de hegemonische macht van de Verenigde Staten, de vraag om een Nieuwe Internationale Economische Orde door ontwikkelingslanden en de liberaliseringsrondes in de GATT. Algemeen was de toegenomen interdependentie tussen geïndustrialiseerde landen de aanleiding voor de ontwikkeling en hoge vlucht van IPE.

verschillende analyses worden besproken die dit uitgangspunt hanteren, en zal worden verduidelijkt waarom en hoe ook dit proefschrift zich in deze traditie inschakelt.

Sinds Gourevitch zijn baanbrekende artikel publiceerde, zijn inderdaad veel studies gedaan die de invloed van de internationale economie op binnenlandse politiek analyseren. Een groot deel van de globaliseringsliteratuur bijvoorbeeld gaat over de invloed van internationale economische factoren, organisaties en evoluties op binnenlandse economie en politiek. Vaak wordt er daarbij van uitgegaan dat globalisering leidt tot beleidsconvergentie. Volgens Drezner (2001) zijn er vier stromingen met verschillende claims over hoe dat gebeurt. Deze passen in een twee op twee schema waarbij de eerste dimensie gaat over of de theorie het primaat van structurele factoren of autonome actoren benadrukt (zie *infra*) en de tweede over de bron van convergentie, namelijk economisch dan wel ideationeel. Zo is de eerste theorie (structureel en economisch, oftewel economisch determinisme) de *race-to-the-bottom*⁶⁷ these die veronderstelt dat convergentie het gevolg is van de mobiliteit van handel en vooral kapitaalstromen, doordat dit de mogelijkheid van staten om in te gaan tegen de marktkrachten overal op dezelfde wijze beperkt (zie *infra*). Neoliberaal institutionalisme (agentieel + economisch) relateert het allesoverheersende belang van structurele economische factoren en veronderstelt dat staten wel nog macht hebben tegenover kapitaal. Dus stellen neoliberale institutionalisten dat convergentie het gevolg is van bewuste coördinatie tussen staten, en factoren als een klein aantal onderhandelingspartners, eenvoudige toezichtsmechanismen en internationale organisaties bijdragen tot zulke coördinatie (zie *infra*). De wereldgemeenschap benadering (structureel en ideationeel) stelt dat ideeën en beleidsmodellen worden verspreid door globale culturele processen van diffusie. Ten slotte stelt de eliteconsensusbenadering (agentieel en ideationeel) dat epistemische gemeenschappen⁶⁸ zorgen voor beleidsconvergentie. De discussie of de binnenlandse invloed van internationalisering vooral door actoren of structuren en materiële of ideationele factoren wordt bepaald, zal als een rode draad doorheen dit hoofdstuk (en proefschrift) lopen.

Nog meer dan aan de manier waarop globalisering binnenlandse politiek beïnvloedt, is al enorm veel inkt en papier besteed aan de vraag in welke richting internationale economische integratie intern beleid stuurt. De hierboven vernoemde *race-to-the-bottom* hypothese die stelt dat de dreiging met *exit* door steeds minder gebonden kapitaal overheden dwingt om fiscale en regulatorische

⁶⁷ Deze term werd geïntroduceerd door Cary (1974). Voor een bespreking van de vroege literatuur, zie Trachtman (1993).

⁶⁸ Een epistemische gemeenschap is een netwerk van beleidsexperten die gemeenschappelijke overtuigingen over welke doelstellingen moeten worden nagestreefd, causale overtuigingen over de gepaste middelen daartoe en gemeenschappelijke standaarden om kennis te verwerven en te testen delen, zie Haas (1992; en *infra*).

druk te verlagen is lang dominant geweest. Omdat de meeste empirische studies geen terugrollen van fiscaal beleid en regulatorische regelgeving vonden, zijn auteurs andere hypothesen gaan formuleren. Ik ga verder in op zulke literatuur zodat het hier volstaat om te verwijzen naar, onder anderen, Holzinger en Sommerer (2011) voor een recente bespreking van deze literatuur.

Internationale organisaties en naleving van internationale afspraken

De meest opmerkelijke vorm van beleidsconvergentie is wellicht die via het afspreken van internationale regels en het oprichten van internationale organisaties. Vooral in de veronderstelling dat soevereiniteit het hoogste goed is van staten en onder de assumptie van een anarchistisch internationaal systeem, beide lange tijd dominante assumpties in de literatuur over internationale relaties, was de opkomst van internationale afspraken en organisaties opmerkelijk. In de jaren zeventig gingen wetenschappers uit de nieuwe discipline IPE en hun collega's uit de internationale relaties zich dan ook de vraag stellen waarom staten bereid zijn een deel van hun soevereiniteit op te geven en af te staan aan internationale organisaties.

De meest gangbare verklaring is dat door de verhoogde naoorlogse interdependentie de functionele noodzaak voor internationale akkoorden groter was geworden, dat het verlangen naar meer voorspelbaarheid in de wederzijdse relaties tussen de actoren was verhoogd en dit tegelijkertijd met de verhoogde verantwoordelijkheid van de staat in de economische en sociale sfeer (Simmons, 1998). In deze context zouden staten rationeel bereid zijn een deel van hun autonomie af te staan om op die manier ook invloed te hebben over het beleid van andere landen. Een rationeel functionalistische/institutionalistische theoretische benadering van internationale organisaties is bijgevolg dominant (zie ook o.a. Abbott & Snidal, 1998; en infra).

Een hieraan gerelateerde vraag, die nog relevanter is ten aanzien van de probleemstelling van dit proefschrift, is waarom staten bereid zijn niet alleen internationale organisaties op te richten en internationale afspraken te maken maar waarom zij ook aan die afspraken zouden *gehoorzamen* op het ogenblik dat dit tegen hun korte termijn belang ingaat, gegeven dat gehoorzaamheid in internationale relaties nauwelijks tot nooit direct kan worden afgedwongen (Simmons, 1998). Vier benaderingen die hiervoor een verklaring aanreiken, worden door Simmons onderscheiden: realisme, rationeel functionalisme, binnenlandse regimegebaseerde verklaringen (democratisch legalisme) en normatieve benaderingen. Voor realisten is het *macht* die gehoorzaamheid bepaalt. Internationale afspraken zijn voor realisten slechts een secundair verschijnsel van statelijke macht,

weerspiegelen de machtsbalans en kunnen ook enkel effectief zijn door de balancerings van macht. Wanneer machtige staten regels niet langer als voordelig percipiëren, zullen zij ophouden deze te respecteren. Hoewel realisme ondertussen in het post Koude Oorlog tijdperk als gedateerd wordt beschouwd, zijn er nog steeds denkers in de realistische traditie (die zich ondertussen neorealisten, structurele of nog andere types realisten noemen) die ervan uitgaan dat internationale organisaties weinig of geen invloed hebben verder dan het maskeren of balanceren van macht. Zulke hedendaagse realisten hanteren nog steeds de basisassumpties van realisme dat: staten de primaire actoren in internationale relaties zijn; de belangrijkste determinant en doelstelling van internationale relaties relatieve macht is; en (de combinatie van de twee voorgaande assumpties) dat de belangrijkste actoren in het internationale systeem dus de machtigste staten zijn. Met betrekking tot de probleemstelling van dit proefschrift kan bijvoorbeeld Daniel W. Drezner (vb. 2002) als een moderne realist worden gezien. Het is uiteraard naar zulke auteurs dat ik verwijs en niet naar de klassieke realisten van decennia terug als Waltz of Hoffmann⁶⁹. Voor rationeel functionaristen zijn internationale afspraken een antwoord op een gepercipieerde nood. Staten maken internationale afspraken omdat ze *gemeenschappelijke problemen* willen oplossen die ze niet unilateraal kunnen aanpakken⁷⁰. Het centrale afdwingingsmechanisme is voor rationeel functionaristen *reputatiekosten*: staten anticiperen erop dat ze op lange termijn een grotere kost gaan moeten betalen voor het breken van internationale afspraken dan de voordelen die ze daar op korte termijn mee doen (omwille van een ‘risicopremie’ die staten in het vervolg zullen vragen alvorens akkoorden met de ‘onbetrouwbare’ staat te sluiten). Deze benadering stelt dat internationale afspraken niet enkel een antwoord op internationale marktimperfecties (kunnen) zijn maar ook op binnenlandspolitieke imperfecties⁷¹.

⁶⁹ Toch geldt, ook voor de andere alternatieve theorieën die ik bespreek, dat het onmogelijk is om telkens alle varianten op theorieën te bespreken, en ik dat onvermijdelijk op een gestileerde manier moet doen. Daarbij zal ik de neiging om telkens vooral de punten waar ik mij het gemakkelijkst tegen kan afzetten te benadrukken zo veel mogelijk vermijden door mij te baseren op gangbare typologieën en beschrijvingen door gezaghebbende auteurs als Simmons.

⁷⁰ In tegenstelling tot realisten stellen rationeel functionaristen dus dat niet *relatieve* voordelen maar *absolute* voordelen de stimulans zijn voor staten om internationale organisaties op te richten en dat internationale samenwerking dus geen *zero-sum game* is.

⁷¹ Althans wordt door Simmons het bestaan en de naleving van internationale afspraken om internationale én binnenlandse collectieve actieproblemen voor de realisatie van Pareto efficiënte uitkomsten op te lossen onder de vlag van ‘rationeel functionalisme’ geplaatst. De theorie die de invloed van internationale instituties op coördinatie en samenwerking tussen staten op het systemische niveau behandelt, is wellicht bekender onder de term ‘liberaal institutionalisme’, zie o.a. Keohane (1984). Het bestaan van internationale organisaties en vooral de naleving van internationale afspraken worden door deze theorie verklaard door mechanismen op het systemische niveau als: voorzien van informatie, toezicht houden op naleving, vergroten van het aantal interacties, faciliteren van *issue linkages*, het definiëren van ‘valsspelen’, enz.

Zoals we verder zullen zien heeft het wereldhandelssysteem een invloed op zowel het systemische als binnenlandse niveau: het bevordert liberalisering doordat het enerzijds via onderhandelingen en akkoorden over wederzijdse concessies bij staten de angst wegneemt dat de baten van eigen liberalisering onevenredig zullen toekomen aan ‘valsspelende’ landen en wijzigt anderzijds ook binnen staten de belangenconstellatie tegenover (eigen) liberalisering.

Zo kunnen afspraken internationaal worden gemaakt om te vermijden dat politiek in het binnenland wordt gevangen gehouden door particuliere belangengroepen (zie ook volgende sectie). Binnenlandse regimegebaseerde theorieën stellen dat het *regimetype* cruciaal is om gehoorzaamheid aan internationale afspraken te begrijpen. De bekendste theorie die focust op regime type, democratisch legalisme, stelt dat liberale democratieën meer geneigd zijn om in hun buitenlandse betrekkingen te gehoorzamen aan internationale regels omdat zij ook intern gewoon zijn het primaat van het recht en instituties te respecteren. Bovendien kan in een democratie, veel meer dan in elk ander regime, de regering door binnenlandse groepen, die daar een materieel of normatief belang bij hebben, gewezen worden op de plicht om aan internationale afspraken te voldoen, een mechanisme dat ‘*compliance pull*’ wordt genoemd. Normatieve benaderingen poneren dat staten zullen gehoorzamen aan internationale regels omdat ze het *legitiem* vinden om te voldoen aan normen en waarden van de internationale gemeenschap (voor een alternatief maar gelijkaardig overzicht zie Raustiala & Slaughter, 2002).

Auteurs hebben recent enkele voor dit proefschrift interessante alternatieve benaderingen gesuggereerd. Zangl (2008) onderscheidt twee gangbare types perspectieven op de invloed van internationaal recht op binnenlandse politiek en schuift zelf een derde naar voor. Naast ideationalisme of constructivisme (overeenkomstig met normatieve benaderingen van Simmons, dat aanvoert dat internationaal ‘recht’ staatsvertegenwoordigers normatief beperkt in hun mogelijkheid om afwijken van zulke regels te verantwoorden en zo ‘automatisch’ tot naleving leidt) en realisme (dat stelt dat internationaal recht en internationale geschillenbeslechtsingsorganen enkel invloed hebben op binnenlandse politiek wanneer macht gebalanceerd is), schuift de auteur institutionalisme naar voor. Een eerste verschil met beide voorgaande is dat institutionalisme volgens Zangl stelt dat een geschillenbeslechtsingsprocedure tot naleving van internationale afspraken *bijdraagt*, zij het niet automatisch daartoe leidt, mijns inziens een terechte nuancering. Zangl legt vervolgens uit via welke vier causale mechanismen internationale organisaties en hun geschillenbeslechtsingsmechanismen kunnen bijdragen tot naleving van internationale afspraken. De invloed of werking van deze mechanismen, die zowel van normatieve als rationeel-strategische aard zijn, is afhankelijk van het design van de organisatie en het geschillenbeslechtsingsmechanisme. De vier causale mechanismen zijn (Zangl, 2008, pp. 828-829): staten voelen zich beperkt door hun eigen normatieve *verbintenissen* tot de internationale

De term ‘rationeel functionalisme’ geniet minder bekendheid voor ‘liberaal institutionalisme’. Andere labels worden soms als synoniemen gebruikt als functioneel institutionalisme. Deze delen in ieder geval het uitgangspunt dat internationale instituties politieke uitkomsten beïnvloeden door de stimulansen voor binnenlandse, rationele en belangen-georiënteerde actoren te wijzigen. In dit proefschrift zal ik voortaan de term ‘rationeel functionalisme’ gebruiken om naar deze theorieën te verwijzen.

regels en het GBM (normatief beperkend effect); regels en geschiluitspraken kunnen de *reputatie* van staten schaden door het faciliteren van *shaming* (normatief autoriseren); staten worden beperkt door hun eigen belang in de *geloofwaardigheid* van de internationale regels en het GBM (strategisch beperkend effect); regels en het GBM stellen staten in staat de kosten van niet-naleving van andere staten te verhogen door *sancties* toe te laten (strategisch autoriseren). We kunnen concluderen dat dit institutionalistisch perspectief argumenten van andere benaderingen als rationeel functionalisme (reputatiekosten en sancties) en normatieve benaderingen (verbintenis) integreert⁷².

Cortell en Davis (1996) ontwikkelden en testten een argumentatie over de binnenlandse impact van internationale organisaties en de naleving van internationale regels, die vele gelijkenissen vertoont met de redenering achter mijn theoretisch kader. De centrale hypothese van de auteurs is dat *'government officials and societal interest groups can appeal to international rules and norms to further their own interests in the domestic political arena. Through these appeals, international rules and norms become incorporated into domestic debates under some conditions influencing national policy choices'* (Cortell & Davis, 1996, p. 452). Deze condities hebben te maken met *opvallendheid* van de internationale norm en de *binnenlandse structurele context*. Binnenlandse actoren (zowel gouvernementele als niet-gouvernementele) kunnen dus het bestaan van internationale regels gebruiken om hun eigen acties te verantwoorden of die van anderen in vraag te stellen. Internationale regels doen zo dienst als 'instrumenten' voor binnenlandse actoren in besluitvormingsprocessen. Of zoals Dessler het verwoordt (1989, p. 467 in: Cortell & Davis, 1996, p. 453): *'[international rules] are not concrete girders constraining action but, instead, are media through which action becomes possible'*.

Naast deze in mindere of meerdere mate mainstream benaderingen van internationale organisaties en het naleven van internationale afspraken, bestaan er ook meer kritische interpretaties als het nieuw constitutionalisme (Gill 2002; zie ook hoofdstuk 1). Net als het rationeel functionalisme ziet deze theorie internationale akkoorden als een manier waarop overheden hun eigen handen binden zodoende de druk van binnenlandse groepen te kunnen weerstaan door de schuld te leggen bij de internationale organisatie. In tegenstelling tot rationeel functionaristen zien nieuw constitutionalisten het effect van internationale akkoorden echter niet als een antwoord op internationale en/of binnenlandse markt- of politieke imperfecties, dat leidt tot Pareto-optimale uitkomsten vanuit (mondiaal) welvaartsoogpunt. Internationale akkoorden

⁷² Zulke integratieve of holistische benadering is een positie waar ik sympathie voor heb. In mijn eigen theoretisch kader zal ik een vergelijkbare holistische benadering bepleiten en uitwerken, zij het vertrekkend vanuit duidelijke historisch institutionalistische assumpties in verband met de rol van actoren en structuur.

zijn integendeel in het voordeel van welbepaalde dominante groepen (volgens deze kritische IPE wetenschappers is dit de transnationale kapitalistische klasse⁷³).

Er bestaat ook een omvangrijke literatuur die de naleving van EU richtlijnen door Lidstaten onderzoekt. Deze literatuur is ook inspirerend voor onderzoek naar de invloed van WTO-regels op EU regulerend beleid. De WTO wordt vaak als de meest gecentraliseerde internationale organisatie gezien met het krachtigste geschillenbeslechtsmechanisme en met belangrijke gelijkenissen met de Europese Unie (maar ook significante verschillen; zie hoofdstuk 1). In deze EU literatuur wordt bovendien al vaker de naleving van bestaande regels bestudeerd (*first-order compliance*), zoals ik in dit proefschrift doe. In de literatuur over naleving van regels van andere internationale organisaties, ook en vooral in het bestaande onderzoek met betrekking tot de WTO, wordt veeleer uitsluitend gefocust op naleving van uitspraken van internationale geschillenbeslechtsorganen (*second-order compliance*). Beach (2005) stelt dat in de literatuur over naleving van EU wetgeving nog steeds instrumentele verklaringen dominant zijn. Deze argumentatie heeft twee varianten: volgens de *self-interest* benadering beseffen overheden de lange termijn voordelen van het bestaan van de interne markt en willen ze op korte termijn nadelige afspraken nakomen om deze voordelen niet in het gevaar te brengen (dit is een intergouvernementele verklaring voor het bestaan van regels en een rationeelfunctionalistische verklaring voor de naleving ervan). Volgens de *enforcement* benadering zullen overheden EU richtlijnen respecteren en/of EHJ uitspraken naleven omdat ze de concrete kosten van een veroordeling door het Hof willen vermijden (dit is een intergouvernementele verklaring voor het bestaan van regels en een neofunctionalistische verklaring voor de naleving ervan)⁷⁴. Een tweede, niet-instrumentele verklaring die gangbaar is in de EU studies is de *management school of compliance*. Deze stelt dat wanneer overheden hun EU verplichtingen niet nakomen dit vaak niet komt doordat zij dat niet zouden willen (*no-fault theory of non-compliance*), maar omdat ze materieel verhinderd worden om dat te doen (vaak wordt verwezen naar de *'institutional fit'*) of omdat ze worden tegengewerkt door *veto players*. Volgens Beach volstaan deze twee benaderingen niet om naleving en overtreding van EU wetgeving door Lidstaten te verklaren. De auteur argumenteert dat het noodzakelijk is om de *normatieve* dimensie van wetgeving als een element van de belangen

⁷³ Sommige kritische IPE onderzoekers stellen dat in een deel van de neo-Gramsciaanse literatuur te sterk wordt uitgegaan van de transnationale kapitalistische klasse als een homogene groep. Zij pleiten bijvoorbeeld voor een functionele opdeling in financieel kapitaal en productief kapitaal en/of een opdeling volgens geografisch activiteitenterrein als Europees versus mondiaal actief transnationaal kapitaal (zie o.a. van Apeldoorn, 2002, p. 47 e.v.; Macartney, 2009).

⁷⁴ Voor een discussie of de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie tegen de belangen van machtige staten ingaat, dan wel congruent is met deze belangen en deze helpt te verwezenlijken zie o.a. Burley en Mattli (1993) versus Garrett (1995).

en identiteit van actoren in rekening te brengen. Voortbouwend op de *structuration theory* van Anthony Giddens (zie infra) ontwikkelt de auteur zo een integratief model van naleving. Dit integratief model houdt in dat EU wetgeving origineel het product is van de instrumentele belangen van (machtige) actoren, maar vervolgens verwordt tot een frame dat toekomstige interactie structureert. Dit is een zeer interessante invalshoek met gelijkenissen (maar ook verschillen) met het eigen theoretisch kader dat ik verder ontwikkel. Er zijn natuurlijk ook belangrijke verschillen tussen de WTO en de EU waarmee moet worden rekening gehouden (zie hoofdstuk 1). Ten eerste kan het Europees Hof van Justitie rechtstreekse sancties opleggen, onder andere administratieve boetes sinds het Verdrag van Maastricht, aan tekortschietende Lidstaten terwijl het GBO van de Wereldhandelsorganisatie slechts onrechtstreekse sancties kan toestaan, namelijk represaillemaatregelen door benadeelde derde landen die lid zijn van de WTO. Bovendien kan EU wetgeving worden afgedwongen voor nationale rechtbanken door individuen, terwijl dat voor WTO-regels niet het geval is. Ten tweede gaat het in de EU bij overtreding vaak om het niet of laattijdig aannemen van regelgeving door Lidstaten die door een richtlijn is opgelegd (positieve integratie, dus implementatie) terwijl het in de WTO bij overtreding meestal gaat om het uitvaardigen van verboden handelsbelemmerende regelgeving (negatieve integratie).

Ten slotte wil ik hier, aansluitend op de vorige paragraaf over de invloed van EU regels op Lidstaten, nog een zeer recente paper vermelden die nagaat hoe de causale rol van ideeën en retoriek, die belangrijk zijn in mijn theoretisch kader, in Europeanisering van Lidstaten analytisch kan worden onderzocht (Lynggaard, 2011). De auteur schuift hiervoor discursief institutionalisme naar voor (zie infra). Hij stelt dat in de Europeaniseringsliteratuur drie types claims worden gemaakt in verband met de causaliteit van discours en retoriek⁷⁵. Soms wordt discours opgevat als één variabele onder vele variabelen die de mate, richting en timing van Europeanisering bepalen, naast politiek-economische instituties en belangen. Soms worden ideeën gezien als een strategische context en soms als een strategische keuze. Deze paper biedt een interessant inzicht in hoe de invloed van ideeën het best in een multidimensioneel theoretisch kader kan worden ingebed en methodologisch het best kan worden onderzocht via documentanalyse, eventueel aangevuld met survey-onderzoek en interviews. Ook ik zal de rol van ideeën en retoriek inbedden in een omvattend theoretisch kader (afgeleid uit kritisch historisch institutionalisme) en een methode van triangulatie toepassen voornamelijk gebaseerd op documentanalyse.

⁷⁵ De auteur gebruikt niet de concepten discours en retoriek (zie infra) maar discours als code en als handelwijze.

Onderstaande tabel vat de besproken theoretische benaderingen voor het verklaren van het bestaan van internationale organisaties en de naleving van internationale regels nog eens samen. Ik kies er voor de besproken benaderingen in drie types in te delen, waarbij de eerste twee tot dezelfde sociaaltheoretische school behoren. Realisme en rationeel functionalisme (en haar varianten) zijn rationalistische theorieën. Naleving wordt door beide gezien als een spel waarbij internationale regels, soms via dwang (realisme) en altijd via instrumentele berekening en stimulansen strategieën en gedrag beïnvloeden en waarbij rationele, belangengeoriënteerde actoren via een kosten/baten mechanisme reageren op voor- en nadelen verbonden met die regels en de dreiging van sancties. Of zoals Checkel het verwoordt: ‘*laced with (material) brute facts, bargaining agents make compliance choices on the basis of cost/benefit calculations*’ (2001, p. 556). Opnieuw volgens Checkel (2001, p. 557) zien constructivisten gedrag van actoren als erg gestuurd door regels en gedreven door een ‘*logic of appropriateness*’. Dit levert een structuralistisch portret op dat weinig bijdraagt tot onze kennis van waarom en de manier waarop actoren en staten internationale regels naleven. De actor-centrische constructivistische theorieën die aandacht besteden aan de binnenlandse actoren die appelleren aan internationale normen komen deels aan deze kritiek tegemoet (zie infra). Volgens Checkel (2001) is de gelijkenis met de assumpties en causale mechanismen van de rationalistische benadering echter groot: naleving wordt eveneens als een functie van dwang (sociaal sanctioneren) en instrumentele berekening gezien (strategisch sociale constructie). Daartegenover plaatst Checkel een ‘modern constructivisme’, dat als causale mechanismen die tot naleving leiden *leren* en *deliberatie* identificeert. De reden voor naleving en het promoten van internationale normen is dan niet instrumenteel en de context er één van sociale interactie tussen actoren, waarbij wederzijds leren en het ontdekken van nieuwe preferenties centraal staan.

Tabel 1 Samenvatting theorieën over internationale organisaties en naleving internationale afspraken⁷⁶

Theorie	Verklaring voor internationale organisatie	Verklaring voor naleving internationale regels	Belangrijkste nalevings-actor
<i>Realisme</i>	<p>MACHT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convergerende BELANGEN - Reflectie/ maskering vigerende machtsverhouding en 	<p>Machtigste staten: geen naleving indien tegen gewichtig belang tenzij machtsbalancerings;</p> <p>Minder machtige staten: naleving weerspiegelt machtsverhoudingen geïncorporeerd in internationale regels (vervangen of camoufleren DWANG)</p>	Overheid
<i>Rationeel functionalisme</i> (varianten: rationeel (keuze) institutionalisme, neoliberal institutionalisme, functioneel institutionalisme)	Oplossen binnenlandse en/of internationale COLLECTIEVE ACTIEPROBLEMEN	Op systeemniveau: informatie, toezicht houden op naleving, vergroten van het aantal interacties, faciliteren van <i>issue linkages</i> , het definiëren van ‘vals spelen’: REPUTATIE	Overheid
		Op binnenlands niveau: SANCTIES	Belangengroep en

⁷⁶ In deze tabel zijn niet de integratieve perspectieven zoals die van Cortell en Davis (1996), Beach (2005) en Zangl (2008) opgenomen. Deze plaatsen zich niet onder één van de bovenstaande grote scholen, maar integreren verschillende inzichten. Zangl noemt zijn model ‘institutionalistisch’ en inderdaad integreert hij inzichten uit het rationele keuze en sociologisch institutionalisme. Ik zal een eigen theoretisch model construeren waarin ik net als de in deze voetnoot vernoemde auteurs verschillende verklaringen voor en mechanismen van naleving integreer, maar dat ik expliciet in een kritische lezing van het historisch institutionalistische perspectief inschrijf.

nieuw constitutionalis me	Institutionaliseren BELANGEN transnationaal kapitaal	‘GEBONDEN HANDEN’ gedrag overheden	Overheid beheerst door transnationaal kapitaal
<i>Sociaal constructivisme</i> (varianten: democratisch legalisme, ideationalisme, wereldgemeenschap- benadering, sociologisch institutionalisme)	Gedeeld internationaal intersubjectief BEGRIP	Op systeemniveau: normatieve VERBINTENIS (/leren /overtuiging)	Overheid
		Op binnenlands niveau: normatieve verbintenis kan worden geactiveerd via COMPLIANCE PULL	Belangengroep en

Internationale handel en interne belangenstrijd

In de voorgaande paragraaf besprak ik theorieën die handelen over waarom staten internationale afspraken maken en internationale organisaties oprichten, en waarom staten al dan niet internationale afspraken naleven. Eén van die perspectieven, de rationeel functionalistische benadering, is het meest gangbaar voor het verklaren van het bestaan van het multilaterale handelsregime en haar in vergelijking met andere internationale organisaties relatief sterke geschillenbeslechtingssysteem⁷⁷.

Deze theorieën vertrekken vanuit de assumptie ontleend aan de neoklassieke economie dat het in principe in het voordeel van alle landen is om de handel volledig te liberaliseren. Moesten economen het voor het zeggen hebben, hadden we geen WTO nodig (Krugman, 1997). Echter zijn het niet economen maar politici die beslissen over handelsbeleid. Overheden nemen vaak beslissingen die tegen de efficiëntielogica van neoklassieke economen ingaan.

In de *mainstream* politieke economie van handelsbeleid houdt men zich daarom voornamelijk bezig met te verklaren waarom handelsbeleid vaak afwijkt van wat volgens de vandaag dominante

⁷⁷ Al is het gebruik van rationeel functionalisme als theoretisch perspectief vaak impliciet, zie o.a. bij Hoekman en Kostecki (2001) en Goldstein en Steinberg (2008).

neoklassieke economie vanuit globaal welvaartsperspectief optimaal is, namelijk vrijhandel. De meest gangbare verklaring legt de 'schuld' van protectionisme bij interactie tussen belangengroepen en de overheid. Grossman en Helpman stellen in hun invloedrijke artikel *Protection for sale* dat handelsbeleid de uitkomst is van '*the political interaction between a government that is concerned with campaign contributions and with the welfare of the average voter and a set of organized special-interest groups that care only about the welfare of their members*' (1994, p. 848). Omdat producenten beter georganiseerd zijn dan consumenten domineren zij het besluitvormingsproces. Bovendien wordt het als een wetmatigheid aanzien dat producenten die te verliezen hebben bij liberalisering (importconcurrerende bedrijven) meer geneigd zijn zich te organiseren in belangengroepen en schaarse middelen in te zetten om hun belangen politiek te verdedigen dan sectoren die daarbij te winnen hebben (importeurs van grondstoffen of onderdelen, verdelers)⁷⁸.

In dit perspectief stuit unilaterale liberalisering dan ook op verzet van goed georganiseerde, invloedrijke protectionistische belangengroepen. Wederzijdse handelsliberalisering die wordt onderhandeld binnen de WTO en via bilaterale handelsakkoorden en waar via een GBO op wordt toegezien komt volgens het rationeel functionalisme aan dit binnenlands politiek-economisch probleem tegemoet. Door het mechanisme van wederzijdse concessies dat bi- en multilaterale handelsoverhandelingen kenmerkt worden belangengroepen die te winnen hebben bij liberalisering door derde landen (exporteurs) intern gemobiliseerd. Aangezien zij vaak even geconcentreerd zijn dan importconcurrerende bedrijven en hun belangen en preferenties sterk, zullen zij zich ook (kunnen) organiseren en middelen inzetten om de regering te steunen in haar liberaliseringsbeleid. Indien hun invloed groter is dan die van importconcurrerende belangen zal een regering het politiek opportuun vinden om wederzijds te liberaliseren via handelsakkoorden.

Op het Grossman/Helpman model, dat een centrale plaats inneemt in de politiek-economische handelsliteratuur, valt heel wat aan te merken. Ten eerste op de assumpties, die dezelfde zijn als deze van het Stigler/Peltzman model, en waarvoor dan ook dezelfde kritieken gelden die reeds hoger werden gemaakt. Ten tweede op het feit dat dit model enkel rekening houdt met lobbyen door protectionistische belangengroepen en niet met antiprotectionistische politieke mobilisering

⁷⁸ We kunnen vaststellen dat de Grossman/Helpman belangengroepenbenadering van handelsbeleid grote overeenkomsten vertoont met de Stigler/Peltzman economische theorie van regulering. Grossman en Helpman verwijzen ook expliciet naar het Stigler/Peltzman model (1994). In beide gevallen zijn het rationele belangengroepen en politici, respectievelijk met de vaste preferentie van winstmaximalisatie en herverkiezing, die via interactie beleid bepalen. Beide modellen situeren zich in de *public choice theory* stroming die 'suboptimale' beleidsuitkomsten, of 'politiek falen', tracht te verklaren.

door onder anderen exporteurs en importeurs⁷⁹ (zie o.a. Milner, 1988; De Bièvre & Eckhardt, 2011; en infra). Ten derde is het model heel erg gemodelleerd op de Amerikaanse context. Om die reden is het ook veel minder toegepast (en toepasbaar) op EU handelsbeleid. Belloc en Guerrieri (2008) vormen een opmerkelijke uitzondering. Zij hebben getracht amendementen aan het Grossman/Helpman model aan te brengen zodoende het toepasbaar te maken op de EU context. Zij splitsen, ten eerste, het besluitvormingsproces van EU handelsbeleid op in twee fasen/niveaus, respectievelijk nationaal en Europees, en laten, ten tweede, belangengroepen toe om gebruik te maken van andere middelen van politieke invloed naast financiële campagnebijdragen, meerbepaald het aanleveren van selectieve informatie. Toch moeten zij vaststellen dat ook deze strategie het probleem niet helemaal kan oplossen:

‘[b]oth theoretical and empirical analysis of trade policy and lobbying activity in the EU is very scanty in the literature. This is for several reasons. First of all the EU presents a sui generis institutional environment, as it negotiates with its trade partners as a single entity with a single common trade policy but, at the same time, member states’ interests maintain an important and autonomous role in the policy making process. Second, the cobweb of interests at stake is very complex as national and supranational issues meet continuously and often conflict, at different stages of the policy making process. Third, lobby formation at the European level is a quite new experience as it has become more intense only after the Single European Act ratification. Only since then, a lively debate has arisen in the literature on whether European transnational groups stick to their national patterns of representation or evolve mostly relying on transnational bases. Fourth, traditional means of political pressures (contributions for re-election) are being substituted for new forms of lobby activity such as information provision during the legislative process. Finally, and as a consequence of the above points, data on political contributions are simply not available for European countries’ (Belloc and Guerrieri, 2008, pp. 472-73).

Verklaringen voor EU handelsbeleid kunnen bijgevolg nooit de elegantie of eenvoud van sommige politiek-economische Amerikaanse modellen bereiken (de plausibiliteit van deze in de Amerikaanse context nog terzijde gelaten). Dat heeft ook een invloed op onderzoek naar het binnenlandse effect van internationale handelsregels in de EU.

Internationalisering, internationale handelsregels en interne regulering

De relatie tussen economische globalisering en (economische, sociale en ecologische) interne regulering is de laatste jaren onder steeds groeiende aandacht van wetenschappers gekomen.

⁷⁹ Hiermee wordt uiteraard verwezen naar hun model voor endogeen handelsbeleid.

In de geest van de these dat economische globalisering en vooral vrij kapitaalverkeer de macht van de (welvaart)staat heeft aangetast⁸⁰, zijn politieke wetenschappers ook gaan kijken naar de effecten er van op regulering op het vlak van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming. Ook hierbij menen sommige wetenschappers dat de spectaculaire toename van internationale economische integratie leidt tot een *'race to the bottom'* op vlak van regulering. De redenering luidt namelijk dat strenge regels op deze vlakken (net als fiscale druk) de productiekosten de hoogte injagen, en dat als een gevolg daarvan bedrijven hun productie zullen verplaatsen (delokaliseren) naar landen met minder strenge standaarden (zogenaamde *'pollution havens'* met betrekking tot milieustandaarden)⁸¹. Daarom zullen alle landen in onderlinge competitie hun standaarden verlagen om bedrijven te behouden of zelfs aan te trekken. Het resultaat is een neerwaartse spiraal waarbij standaarden zullen convergeren naar de kleinst gemene deler, luidt de redenering.

In de jaren negentig werd daar echter een omgekeerd verhaal tegenover geplaatst. Vogel (o.a. 1995, 1997; met Kagan, 2002) stelde namelijk vast dat internationalisering ook tot versterking van regelgeving kan leiden, via een *'race-to-the-top'*, en dat dit geen louter theoretische mogelijkheid is maar zich in de praktijk ook (vaak) voordoet. Hij noemde dit het *'California effect'*, naar de Amerikaanse staat die vaak een voorloper is geweest in het verhogen van regelgeving in de Verenigde Staten⁸². Een California effect vindt plaats wanneer een land (of een andere jurisdictie met regulerende bevoegdheid als de EU) haar eigen strengere regelgeving 'exporteert' naar één of meerdere van haar handelspartners door (het passief effect of actief gebruik van) markttoegang (Vogel, 1995, passim; zie ook Princen, 2002, p. 2). Een land kan (dreigen) de import (te) verbieden van producten die niet voldoen aan haar eigen hoge standaarden. Als ten gevolge daarvan een handelspartner van dat land de eigen regelgeving verhoogt zodoende haar bedrijven kunnen blijven exporteren naar het partnerland heeft een California effect plaatsgevonden. Vogel identificeert drie factoren die bijdragen tot het optreden van een California effect. Ten eerste moet het land dat strengere regelgeving heeft over een welvarende en grote markt beschikken, zodat haar handelspartners een groot belang hebben bij het behouden of verwerven van markttoegang. In de normimporterende landen is dan ook een grote rol weggelegd voor exporterende bedrijven, die om te kunnen blijven exporteren naar het land met de strengere

⁸⁰ Zie o.a. Razin en Sadka (1991). Voor een kritische benadering van (gevolgen van) de these over de economische imperatieven die globalisering oplegt aan afbouw van de welvaartsstaat, zie Hay (2002) en Hay en Rosamond (2002).

⁸¹ Voor een bespreking van de wetenschappelijke literatuur over deze *'pollution haven hypothesis'* (PHH) zie Cole (2004). De PHH wordt soms als verklaring gegeven voor de vaststelling dat binnen een land industriële ontwikkeling na eerst tot een toename van milieuvervuiling uiteindelijk tot een daling ervan leidt, de zogenaamde *'environmental Kuznets curve'*.

⁸² Het omgekeerde, *race-to-the-bottom* effect wordt het *'Delaware effect'* genoemd naar de Amerikaanse staat die traditioneel de meest lakse (bedrijfs)regulering heeft.

norm hun product of productieproces zullen moeten aanpassen en vervolgens gestimuleerd worden om bij de eigen overheid te lobbyen om de binnenlandse regelgeving op te trekken en zo een competitief nadeel te vermijden tegenover bedrijven die enkel op de binnenlandse markt actief zijn. Ten tweede is de export van strengere standaarden waarschijnlijker als deze in het (product)importerende land worden gesteund door binnenlandse producenten en/of andere groepen. Ten derde kunnen akkoorden die gericht zijn op internationale economische integratie, zoals de EU en de GATT/WTO, bijdragen tot de diffusie van strengere standaarden.

In een volume over de invloed van globalisering op nationale regulering brengen Vogel and Kagan (2002) een aantal auteurs samen die dit in een aantal domeinen (maar overwegend in milieubeleid) hebben onderzocht. Hun conclusie luidt dat *‘[A]be evidence presented in this volume weighs heavily against the notion that globalization induces a general regulatory race to the bottom, compelling nations to relax their regulatory standards in order to become or remain economically competitive. In most of the several regulatory policy fields discussed in these chapters, the direction of national regulatory policy has been toward greater stringency’* (p. 21). Deze gevolgtrekking – en zeker het gebruik van het adjectief *heavily* – is, mijns inziens, niet helemaal terecht. Zoals de auteurs in hun overzicht van de verschillende bijdragen eigenlijk ook erkennen, is de rode draad doorheen deze essays eerder stabiliteit en blijvende divergentie tussen nationale regulering, eerder dan een *race to the top* of *race to the bottom*. En dat ontlokt dan weer (en de dubbelzinnige interpretatie is te wijten aan) een andere vraag: hoe definieer je top en bodem, opwaartse en neerwaartse beweging? Betekent bijvoorbeeld een beperkte mondiale verhoging van milieustandaarden in een periode van sterke mondiale groei een verhoging of een relatieve verlaging⁸³? Sommigen spreken in dat verband over het *‘political drag’* of *‘regulatory chill’* effect van globalisering (Esty & Geradin, 2000, p. 245). Dat stelt dat verhoogde internationale competitie een strategische dynamiek kan creëren die het overheden moeilijker, en in sommige gevallen onmogelijk, maakt om een optimaal niveau van regulering aan te nemen,

⁸³ Deze vraag stemt overeen met een gelijkaardig debat in de literatuur over het effect van Europese integratie en globalisering op de welvaartsstaat. Volgens ‘optimisten’ is er niet of nauwelijks sprake van inkrimping (of *race to the bottom*) maar wel van stabiliteit, vb. Pierson (1995) en zelfs een *race to the top*, zie vb. Rhodes (2002). Volgens ‘kritici’ is stabiliteit (van het aandeel van het BNP dat naar sociaal beleid gaat tijdens de voorbije drie decennia) gelijk aan achteruitgang, zie vb. Ryner (2009). Hun argument is dat stabiliteit in de uitgaven betekent dat relatieve bezuiniging heeft plaatsgevonden in het tegemoetkomen aan oude en nieuwe noden in een geëvolueerde maatschappij, met bijvoorbeeld meer behoefte aan ouderenzorg en familieondersteunende diensten.

Vogel zelf stelt *‘[i]nternational trade as a proportion of GNP has significantly increased in every industrial nation since the late 1960s, yet during this same period, environmental regulations have become progressively stricter in all industrial nations and a number of industrializing ones as well. Virtually all nations now devote substantially more resources both in absolute and relative terms to environmental protection than they did in 1970’* (2000, p. 265) als een bewijs dat milieuactivisten onterecht vrezen dat economische integratie product- of processtandaarden ondermijnt. Maar slechts een bladzijde verder moet hij erkennen dat *‘it is impossible to determine how much stricter European or American environmental regulations would be if the rest of the world posed no competitive threat to their domestic producers’* (Vogel, 2000, p. 266).

zonder dat dit ook leidt tot effectief terugschroeven van bestaande regulering. In de conclusies zal ik op deze discussie inpikken aan de hand van de uitgevoerde gevalsstudies.

Princen (2002) heeft de theorie van Vogel verfijnd door meer te focussen op de rol van *actoren* in normexporterende en vooral -importerende landen⁸⁴. Hij integreert de California effect theorie van Vogel met Robert Putnam's '*two-level game*' model (Putnam, 1988) dat focust op de interactie tussen internationale en binnenlandse politieke processen. Princen biedt een toegevoegde waarde aan de benadering van Vogel door een verhoogde aandacht voor de politieke processen in zowel het reguleringexporterende als -importerende land, die leiden tot het optreden van een California effect: '*[s]hifts in a country's regulatory standards can be explained by shifts in that country's domestic political process in which these standards are set. In this domestic political process, several actors play a role, each with their own preferences and faced by certain constraints as well as institutional opportunities to participate in the political process. The same is true of the decision to adopt a regulatory trade measure*' (Princen, 2002, p. 76). Hij 'desautomatiseert' daarmee het California effect zoals voorgesteld door Vogel. Voor Princen zijn de bepalende factoren voor dit politieke proces dus 'beperkingen', 'preferenties' en 'institutionele toegangsoportunities' van binnenlandse actoren. Die binnenlandse actoren verdeelt de auteur in belangengroepen en publieke actoren. Hij baseert deze classificatie onder andere op de boven besproken IPE handelsliteratuur. Omwille van de relevantie van deze indeling voor mijn eigen theoretisch kader, bespreek ik deze vrij uitvoerig.

Vier types belangengroepen zijn volgens Princen betrokken bij besluitvorming over handelsgerelateerde regulering (2002, pp. 62-65)⁸⁵. Ten eerste zijn er 'binnenlandse bedrijven' die enkel of vooral op de binnenlandse markt actief zijn, en die *ceteris paribus* belang hebben bij strenge regulering indien dit de eigen markt afschermt voor concurrenten. Ten tweede 'importerende bedrijven' die geïmporteerde goederen gebruiken als input in hun productieproces of om te verkopen op de binnenlandse markt. Zij hebben belang bij een open en vlot vrijhandelssysteem dat hen de kans biedt zo goedkoop mogelijk (input)producten te importeren en zullen dus tegen strengere regulering zijn indien dit hun (input)goederen duurder maakt. Ten

⁸⁴ Vogel's model neigt namelijk naar economisch determinisme. Het legt de verklaring voor het optreden van een California effect bijna uitsluitend bij 'marktkrachten'. Deze stimuleren overheden om regulering aan te passen (i.e. te verhogen) om markttoegang te behouden. Overheden worden daartoe dan wel gestimuleerd door bedrijven in Vogel's theorie, maar toch gebeurt het hele proces, onder bepaalde voorwaarden, erg automatisch.

⁸⁵ Princen bespreekt de preferenties van belangengroepen ten aanzien van regulering zowel in een land dat een nieuwe maatregel instelt ('*initiator country*') als in het land wiens export getroffen wordt door zulke regulering ('*target country*'). Aangezien het onderzoek van Princen zich richt op de vraag onder welke omstandigheden regulering leidt tot een California effect, heeft hij in zijn boek vooral aandacht voor de belangengroepen en besluitvormers in het doelland. Ik bespreek hierboven enkel zijn afgeleide preferenties van bedrijven en beleidsmakers in het initiërende land, aangezien mijn eigen onderzoek zich daarop richt.

derde ‘exporterende bedrijven’, die voor een groot deel van hun omzet afhankelijk zijn van export. Zij zullen tegen strenge interne regulering zijn indien dit hen een concurrentienadeel oplevert op derde markten. Zij hebben algemeen belang bij het reduceren van divergenties tussen regulering omdat zulke verschillen tot hogere productiekosten leidt indien op die wijze schaalvoordelen ten gevolge van het produceren volgens één standaard worden mislopen. Bovendien kan hun export ook worden benadeeld indien regulering leidt tot tegenmaatregelen. Ten vierde ‘non-profit niet-gouvernementele organisaties’ (NPNGO’s)⁸⁶ als milieu-, ontwikkelings- en consumentenorganisaties die steeds voor zo hoog mogelijke bescherming zullen zijn in die domeinen waar zij actief zijn. Deze preferentie kan nog worden versterkt indien zij verwachten dat de aanname van strenge regulering zal leiden tot de verspreiding van zulke hoge standaarden naar andere landen.

Daarnaast identificeert Princen drie types besluitvormers (2002, p. 58). ‘Regulerende besluitvormers’⁸⁷ die verantwoordelijk zijn voor regulering in een bepaald marktcorrigerend beleidsdomein als milieubescherming en *ceteris paribus* voor zo hoog mogelijke bescherming in hun domein zullen pleiten. ‘Sponsorende besluitvormers’ die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde sector van de economie als landbouw, transport of industrie en die regulering steeds ad hoc zullen beoordelen op de effecten voor die sector. Dus zullen zij tegen strenge standaarden zijn indien deze de competitiviteit van bedrijven in hun sector verminderen. Anderzijds zullen zij strenge standaarden steunen die ‘hun’ bedrijven beschermen op de eigen markt en hen een competitief voordeel verlenen. En ten derde ‘handelsbesluitvormers’ die verantwoordelijk zijn voor handelsbeleid en over het algemeen vrijhandel zullen verkiezen boven milieu- en consumentenbescherming. Ik leg verder in dit hoofdstuk uit op basis van welke assumpties zulke preferenties aan besluitvormers kunnen worden toegeschreven.

Princen reikt een interessant en bruikbaar analytisch kader en een aantal concepten aan die ik zal gebruiken om mijn eigen theoretisch kader te construeren. *Wat mijn onderzoek/perspectief van dat van hem onderscheidt is, ten eerste, dat Princen in zijn onderzoek vooral op het politieke proces in reguleringsimporterende landen focust.* Zijn interesse gaat dus voornamelijk uit naar de invloed van

⁸⁶ Princen gebruikt de term ‘public interest groups’. Ik gebruik hier reeds de term die ik in mijn eigen theoretisch kader en de rest van dit proefschrift zal gebruiken, namelijk ‘non-profit niet-gouvernementele organisaties’. Ik kies voor deze laatste term omdat deze waardeneutraler is dan publieke belangengroepen. Belangengroepen als dierenrechtenorganisaties zullen niet volgens iedereen een publiek belang verdedigen.

⁸⁷ Princen gebruikt de term ‘policy officials’. Ik gebruik hier reeds de term die ik in mijn eigen theoretisch kader en de rest van dit proefschrift zal gebruiken, namelijk ‘regulerende besluitvormers’. Deze laatste term maakt duidelijk dat het om besluitvormers gaat die zich met regulering bezighouden (en meerbepaald voor die domeinen die in dit proefschrift centraal staan), terwijl ook handelsbesluitvormers en sponsorende besluitvormers zich uiteraard met een beleidsdomein (‘policy’) bezighouden.

regulering van het ene land op regulering van het andere land. Hij gebruikt de bovenvernoemde (f)actoren als verklarende variabelen voor het optreden van een California effect in reguleringimporterende landen. Er moet worden vermeld dat hij ook aandacht heeft voor interactie en feedback effecten tussen het (de) reguleringimporterende en -exporterende land(en). Zo stelt hij dat dezelfde variabelen die de kans op het plaatsvinden van een California effect bepalen, ook gelden voor het effect van tegenmaatregelen in het reguleringexporterende land. *Ten tweede, Princen focust zich in zijn boek dus niet of nauwelijks op de invloed van internationale handelsregels en handelseffecten op het initiele besluitvormingsproces over regulering.*

Een belangengroep die geen aparte plaats heeft in het model van Princen, zijn transnationale bedrijven, dit is een derde belangrijke punt waar ik mij van Princen onderscheid. Zij staan wel centraal in Helen Milner's boek *Resisting Protectionism* (1988) waarin zij uitlegt hoe toegenomen economische interdependentie onder andere via de grote invloed van transnationale bedrijven de roep om protectionisme heeft doen afnemen. Transnationale bedrijven staan ook centraal in de (neo-Gramsciaanse) kritische IPE literatuur van globalisering, macro-economisch beleid of Europese integratie (zie vb. van Apeldoorn, 2002, p. 29 et passim)⁸⁸. Voor Milner zijn de handelsbeleidspreferenties van bedrijven gebaseerd op een kosten/baten analyse van maatregelen met handelseffecten. Zulke analyse heeft drie bronnen: de gevolgen van beleidsreacties van andere overheden op handelsbelemmerende maatregelen (vooral in de vorm van vergeldingsmaatregelen); de economische effecten van liberalisering of sluiten van de markten; en het effect van een handelsbeleidsverandering op de binnenlandse marktpositie (Milner, 1998, p. 21 et passim). Deze bronnen van kosten en voordelen zijn verschillend voor bedrijven naargelang hun internationale positie. Deze positie varieert op twee factoren: exportafhankelijkheid en multinationale bedrijvigheid (het belang van directe buitenlandse investeringen en intra-bedrijfshandel). Hoe hoger de exportafhankelijkheid van een bedrijf, hoe minder geneigd het zal zijn om bescherming van de thuismarkt te prefereren. Evenzeer, hoe belangrijker de multinationale activiteiten van een bedrijf, hoe minder het voor protectionistische maatregelen zal zijn. Op die manier onderscheidt Milner vier types bedrijven. Type I bedrijven, met zowel minimale exportafhankelijkheid als multinationale activiteiten zullen protectionisme als zeer verkieslijk beschouwen (binnenlandse bedrijven). Type II bedrijven die een significante exportafhankelijkheid hebben maar weinig multinationale activiteiten zullen protectionisme veel minder genegen zijn omdat zij belang hebben bij de openheid van derde markten en vergeldingsmaatregelen willen vermijden (exporteurs). Bedrijven met substantiële

⁸⁸ De bespreking van deze literatuur had ook onder vorige paragraaf 'Internationale handel en interne belangenstrijd' gekund, maar ik verkies deze hier te bespreken als aanvulling op Princen.

exportafhankelijkheid en multinationale activiteiten, Type III bedrijven, zullen protectionisme zeer sterk afwijzen, niet alleen omdat zij net als type II bedrijven tegenmaatregelen vrezen, maar ook omdat het afschermen van de thuismarkt hen met hogere kosten voor inputproducten opzadelt via hun intra-bedrijfshandel en zij, op vele markten actief, kosten oplopen door divergerende regulering. Type IV bedrijven met multinationale activiteiten maar met weinig exportafhankelijkheid zullen, wanneer zij geconfronteerd worden met sterke competitieve druk op de thuismarkt, verdeelde preferenties vertonen (o.a. importeurs, bedrijven met geoutsourcete productie). Het zijn type III bedrijven, die ik transnationale bedrijven noem, die ik verder in dit hoofdstuk, en proefschrift in het algemeen, een belangrijke rol zal toeschrijven in de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering in de Europese Unie.

Naleving van internationale handelsregels

In de vorige paragraaf besprak ik de literatuur over de relatie tussen internationale handel en interne regulering en de preferenties van groepen actoren ten aanzien van regulering met effecten op de internationale handel. Dit onderzoek gaat over de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over zulke regulering. In het vorige hoofdstuk legde ik uit dat in tegenstelling tot een wijdverspreide assumptie WTO-regels geen rechtstreekse werking hebben maar naleving ervan decentraal, 'vrijwillig' en dus langs een politiek proces gebeurt. Deze decentrale naleving wordt in de (beperkte) literatuur voornamelijk verklaard door rationeel functionalistische mechanismen (zie o.a. Goldstein, 1996; Goldstein & Martin, 2000; Goldstein & Steinberg, 2008). Deze benadering is ook, zoals gezegd, de dominante theorie voor het verklaren van het bestaan van het wereldhandelssysteem. Goldstein stelt dat de WTO binnenlandse politiek op drie wijzen beïnvloedt (1998). Ten eerste fungeert de WTO als een agendasetter, op die manier de 'handen bindend' van binnenlandse besluitvormers en de macht van protectionistische belangengroepen onderuithalend. Ten tweede maakt het bestaan van de organisatie het bundelen of linken van onderwerpen (binnen of over domeinen heen) mogelijk, waardoor de waarschijnlijkheid van het vormen van een coalitie die een akkoord (in casu liberalisering) steunt, vergroot (via *package deals*). Ten derde kunnen internationale organisaties een verschuiving in binnenlandse normatieve discours teweegbrengen. Deze drie manieren kunnen in feite samengevat worden door twee mechanismen waarmee internationale handelsregels invloed hebben op binnenlandse politiek: enerzijds door het beïnvloeden van coalitieconfiguraties van belangengroepen (wijze één en twee), anderzijds door het beïnvloeden van het wereldbeeld van besluitvormers (wijze drie).

Deze mechanismen hebben echter betrekking op multilaterale *handelsonderhandelingen*. Hoe bestaande internationale handels*regels*, en in de bestaande literatuur eerder geschiluitspraken over de toepassing van zulke regels, een invloed uitoefenen op besluitvormingsprocessen over interne regulering verduidelijkt Goldstein onder andere in een meer recent artikel met Steinberg (2008). Op de vraag '[w]hy do nations comply with a policy [in casu WTO-GBO-uitspraak] that moves trade in a liberal direction, even when inconvenient, given the absence of *de jure* delegation?' volgt het antwoord dat gehoorzaamheid verklaard kan worden door '*decentralized enforcement—a legitimized retaliatory threat that reconfigures domestic politics in the contravening country*' (p. 275). Wanneer een land dat lid is van de WTO een maatregel aanneemt (overweegt) die (mogelijk) in overtreding is van haar internationale handelsverplichtingen en dit wordt opgemerkt door één of meerdere landen die daardoor benadeeld worden, kunnen deze laatste dreigen met een WTO-geschil en tegenmaatregelen. Om een invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces, zo stelde Goldstein eerder met Martin (1997) vanuit een *two-level game* perspectief, moeten zij hun '*legitimized retaliatory threat*' concreet richten op bepaalde exporteurs in het regulerende land en trachten de druk van deze op de overheid te maximaliseren. Dit doen ze door het strategische gebruik van de dreiging met tegenmaatregelen. Deze dreiging moet precies genoeg zijn om exporteurs te mobiliseren.

Exporteurs kunnen op die wijze de 'advocaten van derde landen' worden. Bovendien kunnen leereffecten bij besluitvormers ervoor zorgen dat zulke dreiging op de duur niet meer hoeft uitgesproken te worden. Goldstein en Steinberg alluderen op zulke internalisering: [*h]ere has been no *de jure* delegation to the regime in the sense that most countries have not given up legal authority under domestic law to maintain trade rules they deem appropriate. But there is "behavioral" delegation, meaning that countries have *de facto* begun to act as if they have given authority to the regime*' (2008, p. 258; eigen nadruk). Ik werk dit verder in dit hoofdstuk uit. Hier wil ik een kritische kanttekening plaatsen bij de rationeel functionalistische verklaring van naleving van WTO-regels (en uitspraken) die de sleutel legt bij het sanctiemechanisme, dat door de mobilisatie van exporteurs (en slechts in sommige analyses aangevuld met handelsbesluitvormers) de binnenlandse politieke verhoudingen in de overtredende staat zou wijzigen en leiden tot WTO-consistente herziening. Ik acht de waarschijnlijkheid van het zich voordoen van dit mechanisme in initiële besluitvormingsprocessen over regulering echter klein.

De lage waarschijnlijkheid dat het vermoeden van WTO-inconsistentie en de dreiging met een WTO-geschil en tegenmaatregelen in de realiteit zal leiden tot WTO-consistente (hervorming van) beslissingen via de mobilisatie van exporteurs heeft, ten eerste, te maken met de WTO-

regels voor het opleggen van sancties zelf. Wanneer een WTO-lidstaat een geschil wint maar de overtreddende lidstaat de uitspraak niet naleeft, kan de eerste de toelating vragen om sancties te nemen in de vorm van het intrekken van concessies, meestal zal dit uitmonden in tariefverhogingen (zie hoofdstuk 1). Maar het WTO-akkoord over het geschillenbeslechtsmechanisme stelt op dat vlak dat ‘[t]he level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of nullification or impairment’ (Art. 22, °4 DSU). Met andere woorden mag de export getroffen door een sanctie de waarde van de handel die door een veroordeelde maatregel wordt belemmerd niet overtreffen. Op die manier zullen exporteurs in het overtreddende land dus per definitie niet harder worden getroffen dan diegenen die voordeel halen uit de WTO-inconsistente maatregel, vaak importconcurrerende producenten. Aangezien rationeel functionalisten het als een wetmatigheid beschouwen dat importconcurrerende producenten *ceteris paribus* meer stimulansen hebben om te mobiliseren dan exporterende ‘this provision guarantees [that sanctions] will not function as an effective deterrent’ (Downs & Locke, 1995, p. 134 in Raustiala & Slaughter, 2002, p. 543). Dus, in de eigen logica van rationeel functionalisten, schiet het sanctiemechanisme van de WTO tekort om via de mobilisatie van antiprotectionistische belangengroepen naleving te bewerkstelligen. Ten tweede zijn er nog een aantal bijkomende redenen waarom deze benadering a priori ongeschikt lijkt om de probleemstelling van dit proefschrift mee te benaderen. Zoals al herhaaldelijk benadrukt focus ik op de invloed van WTO-regels in initiële besluitvormingsprocessen over regulering. In die context is de rationeel functionalistische verklaring van naleving van WTO-regels via de binnenlandse invloed van dreiging met sancties nog minder plausibel. In initiële besluitvormingsprocessen is namelijk de driedelige *onzekerheid* over of, en welke, exporteurs benadeeld zullen worden door sancties groot. Zoals boven besproken stellen Goldstein en Martin (1997) inderdaad zelf dat een dreigement met sancties precies genoeg moet zijn om effectief te zijn. In theorie zouden staten die benadeeld worden door een (veronderstelde) WTO-incompatibele maatregel inderdaad reeds tijdens initiële besluitvormingsprocessen kunnen aangeven welke exporteurs zij zullen in het vizier nemen in het geval zij de toelating krijgen represailles te nemen (een tactiek die we ‘proactief slim mikken’ zouden kunnen noemen), op die manier ook aangevend dat zij weldegelijk van plan zijn een WTO-geschil te starten tegen de maatregel (en dus twee bronnen van onzekerheid wegnemend). Maar dan zal het nog steeds (op de meest flagrante WTO-inconsistente maatregelen, bijvoorbeeld overduidelijk discriminerende, na) onzeker zijn of de maatregel in kwestie door een WTO-panel en beroepsorgaan zal worden veroordeeld. Dit draagt er verder toe bij dat het weinig waarschijnlijk is dat exporteurs zullen

investeren in mobilisatie tegen veronderstelde WTO-inconsistente maatregelen omwille van de vrees voor sancties.

Zangl (2008) heeft zijn institutionalistisch perspectief (zie supra, zelf noemt hij het een *conjecture*) op de invloed van internationale regels en geschillenbeslechtsmechanismen toegepast op de naleving door de Verenigde Staten van geschiluitspraken onder de GATT en onder de WTO. Door de judicialisering van het GBM onder de WTO in vergelijking met de GATT is volgens hem het GBM meer *legitiem* en *betrouwbaar* geworden, op die manier zowel de normatieve als strategische causale mechanismen versterkend (pp. 829-830; zie supra). Door vier maal twee *most-similar* geschillen (telkens tussen de EU en de VS) te bekijken onder de GATT en de WTO toont de auteur de waarde van de institutionalistische benadering aan. De VS handelde telkens meer in overeenstemming met WTO-GBM procedures dan met die van de GATT. Dit kan volgens Zangl worden toegeschreven aan de betere activering van de causale mechanismen verbintenis, reputatie, geloofwaardigheid en sancties. Terwijl onder de GATT de VS ook werd beperkt door haar bezorgdheid om haar reputatie (vooral voor die geschillen tijdens de Uruguay Ronde over onderwerpen die op de agenda van de onderhandelingen stonden), werd ze na de oprichting van de WTO ook meer beperkt door de geloofwaardigheid van de organisatie, normatieve verbintenissen en de meer geloofwaardige dreiging van sancties. Deze institutionalistische visie is mijns inziens een interessante aanvulling op de anders vooral rationeel functionalistische literatuur. *In tegenstelling tot de probleemstelling in dit proefschrift tracht het een verklaring te bieden voor de naleving van geschiluitspraken, niet van regels in oorspronkelijke besluitvormingsprocessen.* Ik zal in het construeren van een eigen theoretisch kader en in de conclusies nagaan in hoeverre deze causale mechanismen omzetbaar zijn naar zulke oorspronkelijke beslissingscontext.

Internationale handel en EU interne regulering

De relatie tussen interne regulering van de EU en internationale handel(sregels) heeft zeer recent aan politicologische belangstelling gewonnen. Dit kan worden toegeschreven aan enkele '*high profile*' WTO-geschillen waarbij de EU als verdedigende partij werd veroordeeld en er vervolgens niet in slaagde haar beleid in overeenstemming te brengen met de uitspraak⁸⁹. Dit draagt zelfs bij tot de visie van sommigen dat de EU één van de minst coöperatieve handelsentiteiten is wanneer het aankomt op handelsgeschillen (Davis, 2007, p. 2).

⁸⁹ O.a. Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (DS 16), Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (DS26), and Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (DS 291, 292 en 293).

Een ‘vroege’ analyse van de verhouding tussen interne regulering en internationale handel in de EU werd in 1998 gemaakt door Brian Hanson. Hij toonde aan dat, tegen de verwachtingen van velen en vrees van sommigen in, de EU door het ‘Europa 1992’ programma geen protectionistisch fort was geworden maar net verder is geliberaliseerd. De verklaring die Hanson hiervoor geeft is institutioneel. Door de wijziging van de besluitvormingsregels werd een structurele tendens gecreëerd die liberalisering waarschijnlijker maakt dan protectionisme. Tot de Europese Eenheidsakte en Europa 1992 was de EU dan wel formeel bevoegd voor handelsbeleid maar konden in de praktijk Lidstaten nog steeds zo goed als vrijblijvend nationale regulatorische maatregelen treffen om gevoelige sectoren af te schermen van Europese zowel als mondiale concurrentie. Door de eenmaking van de interne markt werd deze mogelijkheid van staten drastisch beperkt. Door het Cassis de Dijon arrest en nadien de ‘nieuwe benadering’ en de Europese Eenheidsakte konden Lidstaten in de regel geen nationale maatregelen meer aanhouden, terwijl op supranationaal niveau een supermeerderheid (QMV) nodig is om zulke handelsbelemmerende maatregelen te Europeaniseren⁹⁰.

De stelling van Hanson dat de voltooiing van de EU interne markt leidde tot externe handelsliberalisering kreeg enkele empirische klappen te verduren kort nadat zijn artikel was gepubliceerd. Zelfs nog voor publicatie moest de EU zich verdedigen voor de WTO voor een van haar meest gevoelige regulatorische maatregelen die het gebruik van hormonen in vlees en vleesproducten verbood (zie supra). De EU verloor het geschil uiteindelijk. In 1998 werd een Franse maatregel die het gebruik en de import van asbest en producten die asbest bevatten verboden voor de WTO gedaagd, wat ook aantoonde dat Lidstaten in de praktijk weldegelijk nog steeds in staat waren om regulatorische maatregelen te behouden of uit te vaardigen die meer handelsrestrictief waren dan Europees geharmoniseerde. In 2003 werd het EU beleid inzake genetisch gemanipuleerde organismen, zo mogelijk nog gevoeliger materie dan hormonen en asbest, voor de WTO uitgedaagd. De EU nam ook nog andere handelsrestrictieve maatregelen aan die (nog) niet tot een WTO-geschil hebben geleid maar wel zeer controversieel zijn, zoals regulering aangaande de toegestane hoeveelheid aflatoxine in noten⁹¹. Deze gevallen van

⁹⁰ Dit mechanisme waarbij de institutionele set-up van de EU voor een liberale bias zorgt, werd door Fritz W. Scharpf ook de ‘joint-decision trap’ genoemd (vb. 2006). Terwijl het elimineren van technische handelsbelemmeringen (negatieve integratie) een Verdragsverplichting was en na het Cassis de Dijon juridisch kon worden afgedwongen, vereisen marktcorrigerende maatregelen een politieke beslissing die een zeer hoge mate van consensus moet genieten in de context van vaak heel heterogene preferenties onder de Lidstaten.

⁹¹ Zie Otsuki, Wilson en Sewadeh (2001). De EU’s aflatoxine standaard uit 1998 zou het gezondheidsrisico in de EU verminderen met ongeveer 1,4 doden per miljard inwoners per jaar (of vandaag dus ongeveer 0,7 Europeaan per jaar) en Afrikaanse export van de getroffen producten (noten, granen en gedroogd fruit) met 64% verminderen, of 670 miljoen US\$. Nadien werd verschillende keren de EU regulering aangepast (de toegelaten niveaus verhoogd) na verder onderzoek, meestal in het kader van de Codex Alimentarius Commission.

handelsrestrictieve regulering hebben Young ertoe aangezet de theorie van Hanson nader te preciseren en te kwalificeren (2004). De auteur onderzoekt de spanningen die kunnen ontstaan tussen de EU interne markt en de wereldhandel. Hij stelt dat *'the contradictions in the EU's trading persona are due to a disconnection between its internal policy-making and external obligations'* (Young, 2004, p. 394). Young erkent de stelling van Hanson dat de externe impact van het interne markt programma *over het algemeen* liberaliserend is geweest, maar nuanceert dat het in sommige, belangrijke gevallen heeft geleid tot strikte regulatorische standaarden die een belemmering vormen voor de import. Het verklarend model hiervoor is opvallend gelijkend aan het model van Hanson, maar de uitkomst diametraal verschillend. Young ziet zulke gevallen van 'regulatorische pieken' als een onbedoeld gevolg van het Europa 1992 programma. Maar waar Hanson stelt dat Cassis de Dijon en de Europese Eenheidsakte een systematische tendens in het voordeel van externe liberalisering heeft in gang gezet doordat Lidstaten met de meest liberale beleidspreferentie zich structureel in de beste onderhandelingspositie bevinden en dus de aanname van nieuwe handelsbelemmerende regelgeving slechts waarschijnlijk is wanneer er een grote mate van consensus onder de Lidstaten heerst, stelt Young net dat regulatorische pieken kunnen optreden wanneer er uitgesproken verschillen bestaan tussen regelgeving in de Lidstaten en de Lidstaat met de meest handelsbelemmerende regelgeving zich in de structureel beste onderhandelingspositie bevindt. De dynamiek van integratie zorgt er volgens Young dan namelijk voor dat gemeenschappelijke regels erg restrictief zullen zijn, via het optreden van een intra-Europees California effect. De besluitvormingsregels van de EU zorgen er bovendien voor dat zulke regulatorische pieken eens aangenomen moeilijk kunnen worden verwijderd. Wanneer regelgeving van de EU dus voor spanningen in de wereldhandel zorgt en de EU wordt veroordeeld door het geschillenbeslechtsorgaan van de WTO, dan zal de EU er vaak niet in slagen haar regelgeving in overeenstemming te brengen met de uitspraak. Young heeft in dit artikel dus aandacht voor de spanning tussen interne regulering en internationale handelsregels. Hij verklaart regulatorische pieken hier bijna uitsluitend op een institutionele wijze, net als Hanson voor hem deed om net het ontbreken van zulke handelsbelemmerende regelgeving te verklaren. Door (quasi) louter te verwijzen naar de besluitvormingsregels stellen beide auteurs de dynamiek als een (mijns inziens te zeer) deterministisch, structuralistisch proces voor. Later zal Young ook op zoek gaan naar meer actor-gerichte verklaringen (zie infra). In de conclusies zal ik een verklaring naar voren schuiven voor de schijnbaar tegengestelde conclusies van Hanson en Young.

Princen heeft in zijn onderzoek naar EU regulering met externe effecten⁹² vastgesteld dat hoge Europese regelgeving soms tot een California effect leidt, maar in andere gevallen voor de WTO wordt gedaagd, terwijl Young heeft vastgesteld dat de Europese Unie over het algemeen een vrije markt heeft waarin echter soms regulatorische pieken opduiken. Dit heeft bij beide, en andere, auteurs de vraag ontlokt: ‘om welke redenen vaardigt de EU in sommige gevallen interne regulering uit die niet compatibel is met multilaterale handelsregels?’.

Deze vraagstelling heeft recent inderdaad belangstelling gewekt bij deze en andere onderzoekers die zich zowel interesseren in het EU handelsbeleid als in het interne marktbeleid van de Europese Unie (zie Princen, 2002, 2003, 2004; Davis, 2007; Young, 2009, 2010, 2011a en 2011b).

De zoektocht van Young naar een adequate uitleg vloeit voort uit een ontevredenheid met de verklaringen voor naleving van internationale regels in de Internationale Relaties literatuur (Young, 2009, 2011b; zie supra). Een korte opfrissing. Realisten stellen dat naleving kan worden uitgelegd doordat internationale regels de belangen en voorkeuren van de machtigste staten weerspiegelen en/of hen geen beperkingen opleggen. En als internationale regels niet (meer) in hun belang zijn kunnen en zullen machtige staten ze naast zich neerleggen. Wanneer dan precies internationale regels niet langer in het belang zijn van machtige staten blijft onbepaald in deze theoretische benaderingen. Het neoliberale institutionalisme stelt dat naleving afhankelijk is van het institutionele design waarin regels zijn ingebed. Het benadrukt ook een bredere set van kosten verbonden aan niet-naleving, namelijk verminderde vooruitzichten op toekomstige samenwerking (reputatiekosten) en aanmoediging van niet-naleving door anderen (reciprociteit). Staatscentrische constructivistische benaderingen (of normatieve theorieën) van naleving stellen dat staten zich schikken naar internationale regels omdat ze deze als legitiem beschouwen en zulke legitieme internationale regels naleven als een deel van de identiteit van de staat beschouwen. Al deze IR benaderingen blijven voornamelijk op een theoretisch niveau, zo stelt Young terecht. Ze bieden weinig inzicht in de vraag wanneer en waarom precies staten al dan niet een specifieke regel naleven en welke mechanismen zulke naleving bevorderen.

Op basis van maar verdergaand dan deze literatuur onderscheidt Young (2009, pp. 7-17) vijf verschillende types verklaringen voor (al dan niet) naleving van internationale regels in

⁹² Hoewel Princen's boek uit 2002 handelt over EU regulering en internationale handel werd het hier reeds behandeld onder de paragraaf 'Internationalisering, internationale handelsregels en interne regulering', als aanvulling op Vogel. Het theoretische model dat Princen heeft uitgewerkt om het plaatsvinden van een California effect mee te verklaren is universeel, niet EU-specifiek. De gevalsstudies in zijn boek hebben wel alle betrekking op de EU (en meer bepaald trans-Atlantische geschillen).

binnenlandse besluitvorming. Voor Young zijn in deze types telkens de overheid en maatschappelijke actoren de centrale maar te onderscheiden componenten van de analyse. Maatschappelijke actoren moeten in drie groepen worden onderverdeeld: *gevestigde actoren*, die het status quo prefereren uit materieel belang of omdat ze deze hebben geïnternaliseerd als norm en dus beleidsverandering ongenegen zijn; *toegewijde actoren*, gemotiveerd door eigen belang of normatieve overwegingen, willen substantiële beleidsverandering; *gemobiliseerde actoren*, tenslotte, hechten geen belang aan het specifieke beleidsissue op zich, maar zijn bezorgd om de gevolgen van overtreding, omdat ze daar materieel nadeel van ondervinden of omdat ze naleving normatief gepast vinden (bemerkt de gelijkenissen, en verschillen, met de categorisering van maatschappelijke actoren door Princen). Young legt echter niet uit welke actoren wanneer en waarom het status quo dan wel beleidsverandering zullen nastreven. Het theoretisch kader van Princen slaagt hier beter in. Bovendien speelt de overheid in het theoretisch raamwerk van Young weliswaar een onafhankelijke rol, maar wordt deze als een homogene entiteit beschouwd met één enkele preferentie, die kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld door een wijziging in haar eigen gangbare overtuigingen of door een verandering van preferenties in de samenleving. Maar hoe de preferenties van de overheid precies worden gevormd, wordt ook niet gespecificeerd. *Opnieuw zal ik mij eerder aansluiten bij de benadering van Princen die de overheid als bestaande uit entiteiten (besluitvormers) met verschillende preferenties ziet.*

Na de rol van de actoren te hebben geschetst, stelt Young de verschillende mechanismen voor al dan niet naleving voor. De eerste drie types zijn verklaringen voor het naleven van internationale regels waarvoor een beleidsverandering vereist is. De eerste is de ‘naleving door beïnvloeding’ (*compliance pull*, zie supra). Volgens deze benadering wordt naleving bereikt doordat toegewijde maatschappelijke actoren er in slagen de overheid, die oorspronkelijk voor de status quo was, te overtuigen om haar beleid te wijzigen, door middel van de processen van overtuiging en/of beschamen. Een tweede verklaring voor naleving, de ‘veranderde balans van preferenties’, is gelijkaardig aan de eerste, behalve dat er de aanwezigheid van de dreiging van dwang, de oplegging van sancties (vergelding en reciprociteit) is. Daardoor zullen bepaalde actoren die in het vorige type afwezig bleven, gemobiliseerde actoren, nu wel oproepen tot naleving van de internationale regels. In de derde verklaring, ‘de schuld schuiven op’, is de overheid de belangrijkste actor. Diens preferenties bevinden zich dicht bij de internationale regels, en het gebruikt deze regels (of internationale druk) als een verklaring voor beleidsverandering, op die manier de politieke kosten vermijgend van het nastreven van beleid dat tegen de wil van machtige maatschappelijke actoren ingaat. De volgende twee types zijn verklaringen voor naleving waarbij

met internationale regels inconsistente beleidsverandering moet worden vermeden. Het vierde type verklaring is ‘gebonden handen’. Dit gebeurt wanneer de preferenties van de overheid samenvallen met de internationale regels, en deze haar handen (en die van haar opvolgers) kan binden aan deze regels, en haar weigering om beleidsverandering door te voeren rechtvaardigt door te verwijzen naar deze regels. Een vijfde type wordt het ‘nieuw constitutionalisme’ (Gill, 2002; zie supra) genoemd. Deze transnationale historisch-materialistische benadering stelt dat internationale regels (als deze geassocieerd met het IMF en de WTO) overheden beperkingen opleggen in het belang van transnationaal kapitaal.

In een ander artikel, over het trans-Atlantisch geschil over GGO's, pleit Young voor het rekening houden met de preferenties en autonomie van de overheid bij het analyseren van handelsgeschillen, inclusief naleving van uitspraken (Young, 2010). Het geschil in kwestie kan volgens de auteur niet worden begrepen door een pluralistische lens. De populariteit van dat perspectief zorgde er voor dat vele observatoren een veel dramatischer handelsgeschil – zelfs een ‘handelsoorlog’ – voorspelden dan uiteindelijk het geval was. Voortbouwend op de *two-level game* metafoor van Putnam (zie supra), stelt Young dat de Amerikaanse regering en de Europese Commissie in het geschil preferenties hadden die dichter bij elkaar lagen dan de mediaanpreferenties van hun respectievelijke betrokken belangengroepen. Opvallend is dat het empirisch onderzoek Young noopt om de Europese Commissie nu wel als een verdeelde actor, een ‘*composite COG*’ (2010, p. 13) te zien.

In een zeer recente paper, ten slotte, snijdt Young een probleemstelling aan die bijna volkomen gelijk is aan deze van dit proefschrift, namelijk ‘*whether, why and how EU policies have changed in response to WTO rules and rulings*’ (Young 2011b: 1). Wel is het onderzoeksdesign van Young verschillend van het mijne. Hij bestudeert, althans zo stelt hij zelf, zowel de invloed van internationale handelsregels (*first order influence*) als van GBO-uitspraken (*second order influence*), daar waar ik me uitsluitend op het eerste focus. Bovendien hanteert Young een andere, originele, methode waarmee hij tracht de invloed van WTO-regels op EU besluitvorming te isoleren. Hij analyseert de invloed van de WTO in drie cases (de ban op met hormonen behandeld vlees, het goedkeuringsproces voor GMO's, en suikerexportsubsidies; dossiers die hij ‘*hard cases*’ noemt, omdat door de mate van politisering van deze in de EU de verwachting van de invloed van de WTO klein is) waarover de besluitvorming reeds lopende is van voor de oprichting van de WTO in 1995 (of reeds beslissingen bestonden) en dus ook van voor de inwerkingtreding van de nieuwe regels onderhandeld tijdens de Uruguay Ronde. Zo meent hij door na te gaan of EU

beleid is veranderd nadat WTO regels zijn ingevoerd of veranderd de causale invloed van de WTO te kunnen afzonderen. De conclusie waartoe Young komt is dat de invloed van de WTO kleiner is dan men over het algemeen denkt, en ook kleiner dan je zou denken als je deze en andere cases slechts oppervlakkig bestudeert. De nieuwe verplichtingen geïntroduceerd door de WTO lijken geen effect te hebben op besluitvorming en uitkomsten in de EU. De WTO lijkt niet de macht van bepaalde actoren in besluitvormingsprocessen te hebben versterkt, noch de identiteit of preferenties van actoren te hebben gewijzigd en ook niet of nauwelijks nieuwe actoren in de beslissingsconflicten te hebben betrokken. Wel waarschuwt de auteur dat deze conclusies voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd, aangezien ze zijn gebaseerd op harde cases. Hoewel ik, uiteraard, veel sympathie heb voor de probleemstelling en aanpak van Young in deze paper, die bij mijn weten de enige studie is die dezelfde onderzoeksvraag stelt dan de centrale vraag in dit proefschrift, lijdt de analyse mijns inziens aan een aantal gebreken. Zo is het onderzoeksdesign dat cases neemt die reeds teruggaan tot voor 1995 dan wel een originele en verdienstelijke poging om de invloed van de WTO te isoleren, maar zorgt deze er helaas ook voor dat een aantal tendensen (of denkfouten) in het onderzoek sluipen. Zo is, ten eerste, het mijns inziens de vraag of het feit dat er reeds besluitvorming, beslissingen en/of geschillen waren onder de GATT niet betekent dat we een relatie tussen deze en (de identiteit, preferenties en houding van de EU in het ontwerp van) de nieuwe WTO regels moeten veronderstellen. Indien er strengere regels zijn afgesproken tijdens de Uruguay Ronde, zegt dat dan niet iets over de onderhandelaars voor de EU tijdens deze Ronde in deze dossiers (zie ook infra Skogstad, 2001)? Ten tweede, zoals Young zelf in een eerder artikel heeft geschreven (2004, zie supra), is het aanpassen van *bestaand* beleid in de EU steeds zeer moeilijk. Dat geldt voor het veranderen van beslissingen in reactie op een WTO-geschiluitspraak, maar evenzeer voor het wijzigen van beleid ten gevolge van nieuwe regels. Dat leidt uiteraard tot de conclusie dat er een bias in het onderzoeksdesign van Young zit die de kans op het vinden van geen verandering versterkt. Ten derde zijn de drie onderzochte cases niet alleen harde cases, zoals Young erkent, maar ook alle drie cases uit de landbouw- en veeteeltsector. In de conclusies zal ik uitleggen waarom het in deze sector inderdaad meer te verwachten is dat WTO-regels weinig of geen invloed hebben op EU besluitvorming, in vergelijking met besluitvorming over regulering over industriële goederen.

Davis (2007) stelt de vraag: '[w]hy has the EU been obstructionist in GATT/WTO adjudication?'. Volgens de auteur interfereren EU instituties en waarden met de normale werking van reputatie-effecten en normatieve druk die volgens haar anders de belangrijkste afdwingingsmechanismen van het WTO-geschillenbeslechtingsysteem vormen. De verantwoordelijkheid voor overtreding

wordt namelijk verspreid onder verschillende (ondertussen 27) Lidstaten, en daardoor wordt de bezorgdheid voor reputatiekosten die volgen uit veroordeling gereduceerd. Tegelijkertijd betekent de doelstelling van Europese integratie een competitieve bron van normatieve legitimiteit voor het objectief van mondiale vrijhandel. De zeer beperkte ruimte voor veroordeling die eigen is aan WTO-geschillen (in de vorm van vergeldende maatregelen) slaagt er daarom niet in een uitweg te bieden uit de impasse – waarin het EU institutionele proces vaak verzeild raakt door de aanwezigheid van vele vetospelers – door de institutionele context en/of de constellatie en aggregatie van belangen te veranderen.

Princen (2004) heeft aan de hand van enkele gevalsstudies EU naleving van WTO-regels onderzocht. Hij komt tot de conclusie dat zulke gehoorzaamheid wordt beïnvloed door interactie van internationale regels en binnenlandse politiek. Concreet trekt hij drie conclusies in verband met de impact van de WTO op EU regulatorisch beleid: ten eerste heeft de transformatie van het multilateraal handelssysteem van de GATT in de WTO het belang van internationale handelsregels als *argument* in EU besluitvormingsprocessen vergroot; ten tweede is een WTO-geschil het meest effectief om besluitvormingsprocessen te beïnvloeden wanneer het gebruikt wordt als dreigement, en veel minder wanneer het effectief in de praktijk wordt gebracht; ten derde is de rol van handelsbesluitvormers en van DG Handel in het bijzonder als institutionele supporters van vrijhandel in de EU zeer belangrijk in het bevorderen van naleving van WTO-regels (Princen, 2004, p. 571 et passim). Dit zijn drie mechanismen die ook zeer centraal zullen staan in mijn theoretisch kader en analyse.

Gemeenschappelijk aan de verklaringen voor al dan niet naleving van WTO-regels door de Europese Unie is het belang dat wordt gehecht aan ‘*compliance agents*’ en ‘*veto players*’. De laatsten zijn belangrijk en machtig omdat beleidsverandering, zeker in de EU, altijd moeilijker is dan continuïteit. Ook Goldstein en Steinberg maken deze opmerking eerder voor de vuist weg in hun eerder besproken artikel: ‘*the [European] Commission is up against multiple veto points, giving it and the Appellate Body relatively little leeway to push Europe toward greater openness*’ (2008, p. 279).

Hoewel mijn vraagstelling duidelijk nauw aanleunt bij de probleemstelling van Young (2009, 2010, 2011a), verschil ik met hem op een aantal vlakken. Een zeer belangrijke factor die ons onderscheidt (ik leg dit verder uit) betreft de behandeling van de overheid, en de indeling van maatschappelijke actoren. Young beschouwt in zijn theoretische paper (2009) de overheid als een unitaire actor, in zijn gevalstudie van het WTO-dispuut omtrent GGO’s heeft hij het wel over de

Commissie als een verdeelde *chief of government*, en in zijn paper over de impact van WTO-regels op EU beleid benadrukt hij ook het belang van DG Handel. Maar hij heeft geen theoretische visie op de (com)positie van de overheid. *Ik sluit me op dat vlak aan bij Princen (2002, 2003, 2004) die sterk de nadruk legt op de verdeeldheid binnen de overheid en coalities tussen maatschappelijke en publieke actoren.* Ook met Davis deel ik invalshoeken, zoals het belang dat zij hecht aan de institutionele besluitvormingscontext in de Europese Unie. *Wat mij van haar (en van een groot deel van de literatuur over de naleving van internationale handelsregels) onderscheidt, is dat zij focust op het naleven door overheden van uitspraken door een geschillenbeslechtsorgaan (second-order compliance) terwijl mijn onderzoek is gericht op het naleven van internationale handelsregels bij het initiële uitvaardigen van regulering (first-order compliance) en zij weinig aandacht besteedt aan de rol van maatschappelijke groepen.*

Nog het vermelden waard zijn enkele andere, recente politiek-economische benaderingen van de verhouding tussen internationale handel en interne EU regulering. Een interessant perspectief dat als een verdere aanvulling op dat van Vogel en Princen kan worden gezien is van de hand van Falkner (2007) die focust op de politieke economie van internationalisering van regulering in *normexporterende* landen door het belang te benadrukken van *‘the domestic interest structure that underpins regulatory internationalization’* (p. 511). Export van regulering kan enkel begrepen worden dankzij een politiek-economisch perspectief dat ook rekening houdt met belangengroepen in het reguleringexporterende land die internationalisering van zulke normen steunen. Falkner nuanceert vanuit dat uitgangspunt op kritische wijze de visie dat de EU in internationaal beleid op het vlak van biodiversiteit heeft gehandeld als een ‘groene normatieve macht’. We kunnen de internationale rol van de EU op het vlak van biodiversiteit slechts begrijpen door het interne biotechnologiebeleid van de EU op te nemen in de analyse. Dat beleid was in een ‘perfecte storm’ beland in de jaren 1998/99 doordat genetisch gemanipuleerde organismen onder kritiek kwamen te staan van verschillende zijden: milieu- en consumentenNGO’s, het Europees Parlement en ook voedseldistributeurs (zie hoofdstuk 1). Tegelijkertijd slaagde de gefragmenteerde Europese biotechnologische industrie er niet in zich te organiseren, noch om Europese landbouwers te overtuigen van de nieuwe technologie. Falkner benadrukt verder dat in de omzetting van het intra-Europese biotechnologiebeleid naar internationaal beleid in de vorm van het Cartagena Protocol belangrijk was dat terwijl de belangrijke handelsdimensie van dit Protocol ervoor zorgde dat de Europese Commissie de belangrijkste woordvoerder voor de EU was, het desalniettemin DG Milieu (en niet DG Handel) was dat de leiding had in deze onderhandelingen. Een gelijkaardige perspectief werd recent gehanteerd door Kelemen (2010, met Vogel 2009). Hij stelt dat het recente leiderschap van de EU in internationaal milieubeleid

(evenals de evolutie van de VS van *leader* tot *laggard*) onvoldoende kan worden verklaard door de gangbare constructivistische en rationalistische benaderingen, die meestal op een bepaald niveau (internationaal of binnenlands) focussen. Deze evoluties kunnen slechts worden verklaard via een regulatorisch model dat binnenlandspolitieke verklaringen combineert met internationale regulatorische competitie. Om verschillende interne redenen, stelt Kelemen, zijn vanaf eind jaren 1980 de Europese Lidstaten zeer strenge milieuregulering gaan aannemen (zie ook hoofdstuk 1). Politieke dynamieken hebben er vervolgens voor gezorgd dat zulke standaarden Europees werden geharmoniseerd op een hoog beschermingsniveau (vergelijk: Hanson, 1998; Young, 2004). Vervolgens zorgt een dynamiek van internationale regulatorische competitie er voor dat EU bedrijven en vervolgens Lidstaatoverheden er belang bij hebben dat zulke strenge EU standaarden internationaal worden verspreid zodoende hun buitenlandse concurrenten met dezelfde hoge regulatorische lasten worden geconfronteerd. Omdat de EU in dezelfde periode (de jaren 1990) dat deze dynamiek zich voordeed, bevoegd werd om internationaal te handelen in milieubeleid, was het in de mogelijkheid om de strategieën '*exercising regulatory influence*' en '*empowering international institutions*' aan te wenden om te trachten de Europese standaarden te exporteren naar andere jurisdicties (Kelemen, 2010, p. 341).

Een zeer fascinerend artikel is voorts '*The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union*' (Skogstad, 2001). Dit artikel analyseert de verhouding tussen internationale handelsregels voor regulering (in casu: het SPSA) en interne EU (in casu: voedselveiligheid) regulering. Skogstad vat deze relatie op als interactief. Ze ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Commissie als verbindingsagent, die echter in haar bewegingsvrijheid wordt geremd door de institutionele structuur van de EU. Dit artikel bevat een zeer interessante analyse van de houding van de EU tegenover en rol in de onderhandelingen over het SPSA tijdens de Uruguay Ronde. De auteur stelt dat de Europese Commissie een grote autonomie had om dit akkoord te onderhandelen omdat SPS maatregelen als technische en niet-politiek-gevoelige materie werden beschouwd. De aandacht van de EU Lidstaten ging naar de andere drie onderwerpen die het voorwerp vormden van de landbouwonderhandelingen tijdens de Uruguay Ronde: exportsubsidies, tarieven en quota, en binnenlandse steunmaatregelen. Dit verklaart waarom de Commissie de vrijheid had om in te stemmen met het SPSA, ondanks dat het regulatorische raamwerk dat daarin werd vastgelegd conflicteerde met de status quo in de EU op dat moment op het vlak van regulatorisch beleid⁹³. Terwijl het EU systeem een evenwicht

⁹³ Om die reden had de EU ook de doelstelling om consumenten- en dierenwelzijnoverwegingen als legitieme criteria waarop SPS maatregelen mogen worden gebaseerd op te nemen in het SPSA. De EU slaagde daar niet in door tegenstand van de VS. Maar door de beperkte aandacht die de Lidstaten aan de onderhandelingen over het SPSA

zocht tussen wetenschappelijke en andere criteria waarbij de afweging uiteindelijk het voorwerp vormt van een politieke keuze, maakt het SPSA een onderscheid tussen de rol van wetenschappers en politici en krijgt het criterium van wetenschappelijk bewijs absolute overhand (zie supra). Deze incongruentie zou al snel tot de veroordeling leiden van de EU regelgeving op het vlak van hormonen verwerkt in vlees en van het toenmalige bananenregime⁹⁴. Skogstad komt dus tot een gelijkaardige conclusie van Young en Davis dat de institutionele structuur van de EU het naleven van internationale afspraken bemoeilijkt, vooral wanneer daarvoor een wijziging in EU regelgeving nodig is: *‘[t]o the extent that policy innovation is needed to respond effectively to exogenous developments associated with global trading developments and rules, these institutional developments may be a liability’* (2001, p. 487). In tegenstelling tot Young en Davis kijkt de auteur wel verder terug en verklaart zij de incongruentie tussen WTO-regels en EU regelgeving door *‘policy leadership’* door de Europese Commissie tijdens de onderhandelingen over de internationale handelsregels.

Ook Arlo Poletti (2010; met De Bièvre, 2010; met Sicurelli 2011) neemt de botsing tussen interne EU regulering en internationale handelsregels als gegeven en neemt deze incompatibiliteit als verklaring voor het nastreven door de EU van milieu-integratie in de WTO sinds de tweede helft van de jaren negentig: *‘a key motivation for EU policy-makers to upgrade the trade-and-environment debate into a central negotiating item of the Doha Round was to immunize the EU from legal challenges brought by the WTO partners against its biotechnology regulatory framework’* (Poletti, 2010, p. 3). Dit is een interessante invalshoek, en een originele verklaring (vergelijkbaar met de these van Falkner en Kelemen) voor de significante verandering van de houding van de EU tegenover de handel-milieu problematiek in de tweede helft van de jaren negentig. Het doet echter ook een aantal andere vragen rijzen die door de auteur(s) niet worden behandeld. Ten eerste, hoe komt het dat de onderhandelaars voor de EU in de Uruguay Ronde hebben ingestemd met een streng SPSA en een judicialisering van de regels hierin vervat door de wijzigingen aangebracht aan de geschillenbeslechting door het GBM akkoord⁹⁵? Ten tweede, kan het niet zo zijn dat sommige actoren in de EU, eerder dan het trachten WTO-regels aan te passen, WTO-geschillen trachten te vermijden door intern erover te waken dat geen incompatibele regulering wordt uitgevaardigd? Ten derde, hoe geloofwaardig was

schonken, kon de Europese Commissie toch gemakkelijk instemmen met het bereikte akkoord. Op een gesloten vergadering tussen de EU en de VS die georganiseerd werd om de op het onderwerp van ‘consumentenbezorgdheden’ vastgelopen SPSA onderhandelingen uit het slop te trekken, zouden de Amerikaanse en EU onderhandelaars overeen gekomen zijn om het hormonenvlees importverbod te vervangen door een labelling systeem (Skogstad 2001, p. 494). Een belofte die de Europese Commissie niet zou kunnen honoreren (zie supra).

⁹⁴ Daarnaast verwijzend stelde een Europees Parlementslid tijdens de hoorzitting van aangesteld Commissaris voor Handel Pascal Lamy in 1999: *‘the Delors Commission [...] accepted the rules and arrangements for settling disputes within the WTO, which subsequently enabled the United States win the infamous disputes over bananas and hormone meat’* (in Abdelal & Meunier, 2010, pp. 356-357).

⁹⁵ Deze vraag wordt wel beantwoord door Skogstad (2001; zie supra).

de poging van de EU tot het opnemen van een milieuclausule of MMA's in de WTO, gezien de aanzienlijke (en bekende) tegenstand van vele landen (niet beperkt tot ontwikkelingslanden)? Deze scepsis, en het vermoeden dat deze poging dus slechts om '*window dressing*' door de Europese Commissie ging om milieuNGO's tevreden te stellen, wordt versterkt door de vaststelling dat de EU vrij snel in de Doha onderhandelingen deze onderhandelings eis heeft opgegeven, met name in Cancún in 2003. Met betrekking tot de eerste vraag geloof ik dat het probleem tussen interne regulering en externe handel(sregels) waarmee de EU na de oprichting van de WTO werd geconfronteerd te maken heeft met de compartimentering van de Europese Unie (zie infra). De handelsonderhandelaars voor de EU tijdens de Uruguay Ronde waren zich onvoldoende bewust en/of onvoldoende geïnteresseerd in de gevolgen van de SPS en GBM akkoorden voor de interne regulering in de Europese Unie. En hoewel de verandering van de houding van de EU tegenover de handel-milieu problematiek kan wijzen op leereffecten en integratie tussen handel en milieu (vb. Gabler, 2010), gaat dit proefschrift er onder meer van uit dat handel en beleidsdomeinen die zich bezighouden met regulering nog steeds verschillende doelstellingen hebben en met betrekking tot interne regulering niet altijd aan hetzelfde zeel trekken (zie infra).

Dit literatuuroverzicht toont dat politieke wetenschappers zich de laatste jaren meer zijn gaan interesseren voor de verhouding tussen interne regulering en internationale handel(sregels), ook specifiek met betrekking tot de Europese Unie. Zij hebben dit probleem vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Sommigen hebben de mechanismen waarmee EU regulering wordt aangenomen (of niet) bestudeerd en hoe dit internationale handelsstromen beïnvloedt. Hoewel de conclusies soms radicaal tegengesteld zijn, valt een gedeeld begrip van het belang van de institutionele omgeving op. Anderen hebben verder gebouwd op zulke analyses om de positie van de EU op het internationale toneel in 'handel en ...' onderwerpen te verklaren. Dit zijn echter '*inside to outside*' (McGuire & Lindeque, 2010, p. 1331) benaderingen, met als uitzondering de boven besproken analyses van de invloed van de WTO op de EU. Wat totnogtoe dus grotendeels onderbelicht is gebleven is hoe internationale handelsregels initiële besluitvormingsprocessen over EU interne regulering beïnvloeden, ondanks belangrijke veranderingen in deze regels die resulteerden uit de Uruguay Ronde akkoorden (zie supra). Ik ontleen wel veel inspiratie aan de boven besproken studies bij het construeren van een eigen theoretisch kader, dat ik hieronder toelicht.

NAAR EEN EIGEN THEORETISCH KADER

De voorgaande status quaestionis biedt voldoende bouwstenen om aan de slag te gaan met het construeren van een eigen theoretisch kader. Ik bespreek in wat volgt eerst mijn algemene ontologische en epistemologische standpunten met betrekking tot de maatschappij, politiek en politieke wetenschappen en pas deze vervolgens toe op de probleemstelling van dit proefschrift. Ik ga daarbij vervolgens op zoek naar een politiekwetenschappelijk perspectief en onderzoeksdesign en methoden congruent met deze ontologie en epistemologie die toelaten een beter inzicht te verwerven in de relatie tussen interne regulering en internationale handelsregels.

Ontologie, epistemologie en sociale theorie

De ontologische en epistemologische positie van een onderzoeker, de manier waarop hij de wereld beschouwt, welke aard, essentiële eigenschappen, basiseenheden en belangrijkste relaties tussen deze eenheden hij de wereld (die hij wil bestuderen) toedicht, beïnvloedt de keuze van onderzoeksvragen, theorie en methodologie⁹⁶.

Op het meest abstracte niveau gaat ontologie over ons geloof of er een materiële wereld bestaat ‘out there’, en zo ja, wat de belangrijkste kenmerken zijn van die wereld, bijvoorbeeld (in extreme gevallen) atomistische en autonome individuen of vastliggende (sociale) wetmatigheden, etc. Hoewel ik mij situeer in een eerder post-positivistische epistemologische en kritisch theoretische hoek, ga ik wel uit van een reël bestaande materiële wereld, die ‘echt’ bestaat buiten het menselijke bewustzijn om. Met andere woorden geloof ik niet (zoals sommige postmodernisten, post-structuralisten en radicale constructivisten) dat alles terug te voeren is op ideeën en discours. Wel zal ik, zoals verder wordt verduidelijkt, een groot belang hechten aan de rol van ideeën, onder andere percepties die actoren hebben over een reël bestaande werkelijkheid.

Ik gebruik de classificatie van Hay (2002) van analytische keuzes die een sociaal wetenschapper moet maken om mijn ontologische en epistemologische standpunten verder te verduidelijken en aan te geven hoe deze onder andere het ontwerp van mijn theoretisch kader beïnvloeden. Volgens de auteur zijn de drie meest belangrijke keuzes die een sociaal wetenschapper keuzes moet maken op het vlak van: (1) simpliciteit versus complexiteit; (2) de rol van theorie in de

⁹⁶ Het is vaak moeilijk om een onderscheid te maken tussen ontologie en epistemologie. Hoewel ontologie logischerwijze epistemologie voorafgaat, zijn ‘meta’-discussies ook vaak epistemologische eerder dan ontologische debatten, of lijkt ontologie voort te vloeien uit een bepaalde epistemologie eerder dan omgekeerd. Ik erken dat ook in deze paragraaf beide door elkaar zullen worden behandeld.

analyse; en (3) de verhouding tussen gedrag en de context waarin dit gedrag zich afspeelt en betekenis verwerft (*agency* versus structuur)⁹⁷.

De *trade-off* tussen simpliciteit en complexiteit hangt samen met de keuze die moet worden gemaakt tussen inductief en deductief onderzoek. Terwijl inductie vertrekt van observaties om daarin regelmatigigheden (of zelfs wetten) te vinden, vertrekt deductie vanuit hypothesen die worden afgeleid uit reeds bekende feiten of theoretische assumpties. Telkens is de vraag hoeveel verklarende factoren (variabelen) in het theoretisch model of kader worden opgenomen (respectievelijk na of voor het verzamelen van het empirisch materiaal). Die keuze wordt bepaald door ons geloof in de simpliciteit dan wel complexiteit van de wereld. Mijn standpunt op dit continuüm is gesitueerd aan de complexiteitszijde. Zoals al duidelijk moge wezen, is mijn onderzoek een poging tot het compliceren (en daardoor nauwer bij de realiteit doen aansluiten) van gangbare benaderingen van de disciplinerende werking van internationale handelsregels op besluitvorming over milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregels⁹⁸. De analyse in dit proefschrift kan, door de aandacht voor verschillende niveaus en de interactie tussen verschillende beleidsdomeinen, ‘holistisch’ worden genoemd (zie *infra*). Aangezien *alle* aspecten van een kwestie bekijken of in rekening nemen in de praktijk een fictie is, bedoel ik holisme gradueel, als ‘minder reductionistisch’ (Verschuren, 2001, p. 393).

Het standpunt dat men inneemt op het continuüm complexiteit–simpliciteit beïnvloedt uiteraard de tweede, eerder epistemologische keuze, namelijk de rol die men weggelegd ziet voor theorie in politieke analyses. Voor rationalisten is de rol van theorie het via deductie genereren van testbare hypothesen met voorspellende waarde. Voor behavioristen mag theorie de empirische analyse niet of zo weinig mogelijk beïnvloeden: theorie vloeit inductief voort uit de gemaakte observaties, is een veralgemening, een abstracte herformulering van het geobserveerde (vaak relaties)⁹⁹. Ik positioneer mij in het midden. Ik probeer mijn theoretisch raamwerk zo rijk mogelijk te maken om zoveel mogelijk van de complexiteit en details van de specifieke (institutionele) context waarin actoren (gebonden) ‘rationeel’ handelen te vatten. Ik hanteer theorie om de complexe realiteit te trachten iets of wat te simplificeren, begrijpelijker te maken, zonder te pretenderen

⁹⁷ Een andere manier om deze keuzes voor te stellen en in te delen geeft Jupille (2006). Hij spreekt van metatheorie, ‘*the general architectural principles guiding the conduct and assessment of scholarly inquiry*’ (p. 213), dat vijf dimensies betreft waarin keuzes moeten worden gemaakt: ontologie (materieel versus sociaal), epistemologie (positivistisch versus post-positivistisch), sociale theorie (rationeel versus constructivistisch), discipline (politieke wetenschappen, sociologie, economie, etc.) en stijl (*grand theory* of particularistisch). Vele verschillende combinaties tussen deze keuzes zijn mogelijk al correleren bepaalde vaker dan andere en vallen sommige ook niet te combineren.

⁹⁸ En van die benaderingen die de verwevenheid van binnenlands beleid en internationalisering negeren.

⁹⁹ Met rationalisme en behaviorisme hangen ook twee methodologieën samen: respectievelijk formele en statistische analyse.

deze realiteit volledig in een model te kunnen vatten en dus voorspelbaar te maken. Ik sluit me aan bij de stelling dat: *‘[T]heory is a guide to empirical exploration, a means of reflecting more or less abstractly upon complex processes [...] Theory sensitises the analyst to the causal processes being elucidated [...]’* (Hay, 2002, p. 47). Inderdaad, mijn theoretisch raamwerk heeft eerder de status van een *middle-range* theorie, die terugkerende samenlopen van mechanismen tracht te identificeren en hypothesen over welke resultaten daaruit voortvloeien (George & Bennett, 2005 p. 8). Dus zal veralgemeenbaarheid van zulke mechanismen eerder contingent en specifiek zijn. Hoewel dit onderzoek zich op een onderontwikkeld studieveld begeeft, kunnen uit de literatuurstudie wel voldoende elementen worden gehaald om een richtinggevend theoretisch kader te construeren.

De derde, opnieuw ontologische, keuze die het vervolg van elk sociaalwetenschappelijk onderzoek beïnvloedt is de vraag naar de rol van menselijk gedrag (*‘agency’*), de context (structuur) waarin zij zich bevindt en de interactie tussen beide¹⁰⁰. Het theoretiseren van de relatie tussen structuur en agency wordt ook wel eens de ‘ontologische Heilige Graal’ van de sociale wetenschappen genoemd (Willmott, 1999)¹⁰¹. Het is eerst nodig deze termen te definiëren (Hay, 2002, pp. 50-54 en hoofdstuk 3). Structuur verwijst naar de setting waarin sociale, politieke en economische gebeurtenissen zich afspelen en betekenis verwerven. Politicologen bedoelen er dan meestal mee de politieke instellingen (formele instituties) en praktijken, normen, routines en conventies die een regelmatig karakter vertonen (informele instituties). Indien men van mening is dat structuur veruit de belangrijkste determinant is van uitkomsten, indien men met andere woorden een structuralistische invalshoek hanteert, gelooft men dat menselijk gedrag (grotendeels) wordt geordend door deze structuur (en daardoor een voorspelbaar karakter

¹⁰⁰ Wat de sociale wetenschappen onderscheidt van de natuurwetenschappen is dat zij zich bezighoudt met bewuste en reflexieve wezens, die verschillend kunnen handelen onder dezelfde omstandigheden (of stimuli), terwijl eenheden in de natuurwetenschappen bewustzijnsloos, onreflexief en dus geheel voorspelbaar zijn (Hay, 2002, pp. 50-54). Dit vormt uiteraard een probleem voor positivisten die een voorspellende wetenschap van het politieke willen scheppen door gebruik te maken van de methoden van de natuurwetenschappen. Politiek groeit echter niet in een petrischaal (Steinmo, 2008, p. 138). Dit probleem wordt door behavioristen en rationalisten verschillend ‘opgelost’. Behavioristen lossen dit op door ‘statistische aggregatie’: terwijl individueel gedrag inderdaad onvolkomen voorspelbaar is, kan analyse van een populatie van individuen wel zekere patronen blootleggen. Voor behavioristen is het dan ook de analyse van zulke blootgelegde regelmatigheden dat het voorwerp van de politieke wetenschappen moet vormen, eerder dan dat politieke gedrag zelf. Op die manier wordt een probabilistische wetenschap van het politieke mogelijk, tenminste als men bereid is te veronderstellen dat zulke ontdekte patronen veralgemeenbaar zijn naar andere contexten en tijdstippen. De oplossing van rationalisten is compleet anders. Rationalisten pretenderen de oplossing voor het agency probleem van de behavioristen zelfs te bieden. In hun analyses staat gedrag net centraal: het wordt niet langer beperkt door de context, de actor benut de context voluntaristisch. Rationalisten hanteren twee assumpties die gedrag voorspelbaar maken: actoren zullen rationeel handelen terwijl ze hun persoonlijk nut nastreven, en er is slechts één route waarlangs zij hun persoonlijk nut kunnen maximaliseren. Die route is, gegeven de context waarin een actor zich bevindt, dus voorspelbaar. Dat leidt echter tot de conclusie dat dus toch weer de context het gedrag bepaalt: actoren zijn ‘vrij’ om de route te kiezen die gegeven de context hun persoonlijk nut maximaliseert. Rationalisten gaan dus uit van assumpties waarvan we weten dat ze fout zijn: namelijk dat individuen in een gegeven context dezelfde (rationele) keuze zullen maken. Dit is niet de enige tekortkoming: zij erkennen ook niet de mogelijkheid voor actoren om de context waarin ze zich bevinden te veranderen.

¹⁰¹ Bieler en Morton noemen het dan weer een ‘Gordiaanse knoop’ (2001).

verwerft). Agency verwijst, in de politicologie, naar politiek gedrag. Het kan worden gedefinieerd als de capaciteit van een actor om bewust te ageren en op die wijze zijn intenties te realiseren. Een agency benadering gaat dus uit van de autonomie van het individu, dat reflexief en rationeel handelt in het nastreven van preferenties. Hoewel het hier dichotoom wordt voorgesteld, gaan weinig benaderingen in de politieke wetenschappen enkel uit van of het ene of het andere. In bijna alle reële contexten kunnen structurele en agendiële factoren worden herkend en wordt dit ook erkend door politieke wetenschappers. Eerder structuralistische benaderingen benadrukken meer de invloed van de context waarin politieke gebeurtenissen, uitkomsten en effecten plaatsvinden, factoren die zich buiten de onmiddellijke controle van actoren bevinden terwijl eerder agendiële benaderingen meer het autonome gedrag van direct betrokken actoren benadrukken, daarmee stellend dat het voornamelijk hun gedrag is dat politieke gebeurtenissen, uitkomsten en effecten kan verklaren.

Ik ga er van uit dat structuur en agency op een interactieve manier elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze relatie kan echter op verschillende manieren worden verondersteld. Congruent met dit standpunt zijn er ten minste drie sociaaltheoretische benaderingen, die ik hier kort zal bespreken. Deze hebben uiteraard onderling veel meer met elkaar gemeen dan perspectieven die vertrekken vanuit radicaal andere assumpties, namelijk hun geloof in enerzijds een reël bestaande sociale werkelijkheid (in tegenstelling tot postmodernisten, radicale constructivisten en post-structuralisten), die echter niet wetmatig geordend is (in tegenstelling tot positivisten). Ze verschillen onderling wel in de manier waarop ze de relatie tussen agency en structuur concipiëren, en het relatieve belang dat ze aan beide hechten. Een eerste wijze wordt structuratietheorie genoemd, ontwikkeld door Giddens (in Hay, 2002, pp. 118-121). Giddens' structuratietheorie was, jawel, een derde weg om de polarisatie tussen structuralisme en agency benaderingen¹⁰² te overstijgen. De theoretische gereedschapskist van structuratietheorie bevat de concepten van *duality of structure*, gedefinieerd als '[s]tructure as the medium and outcome of the conduct it recursively organises; the structural properties of social systems do not exist outside of action but are chronically implicated in its production and reproduction' en *structuration*, gedefinieerd als '[t]he structuring of social relations across time and space, in virtue of the duality of structure'. Structuur en agency worden dus niet als een dualisme maar als een dualiteit gezien. Ze bestaan niet los van elkaar maar zijn volgens Giddens twee zijden van hetzelfde muntstuk. Dit impliceert epistemologisch wel dat we ze nooit tegelijk kunnen onderzoeken (het is onmogelijk om twee zijden van een muntstuk tegelijk te bekijken). Methodologisch betekent dat dan dat we steeds één van beide constant moeten

¹⁰² Ook wel voluntarisme of intentionalisme benaderingen genoemd.

houden, of tussen aanhalingstekens plaatsen, zoals Giddens het noemt. Dit betekent dat we uiteindelijk weer uitkomen bij datgene wat Giddens trachtte te overstijgen: een (methodologisch) dualisme van agency en structuur. Een andere benadering van de verhouding tussen agency en structuur is het kritisch realisme van onder andere Bhaskar (Hay, 2002, pp. 122-126). Dit ziet noch een dualisme noch een dualiteit tussen agency en structuur. Structuur en agency zijn gerelateerd maar toch ontologisch onafhankelijk: er is een temporele sequentie tussen beide. Structuur gaat agency noodzakelijkerwijze vooraf en conditioneert deze, maar kan *op langere termijn* wel wijzigen als gevolg van gedrag. Het verschil met de volgende benadering lijkt soms klein maar zit hem in het relatieve gewicht dat aan structuur wordt toegekend. Bij kritisch realisme wordt een positivistische opvatting van wetmatigheden weliswaar afgewezen, maar wordt wel verondersteld dat bepaalde structuren, machtsverhoudingen en trends een niet onveranderlijk maar wel (althans op korte termijn) zeer moeilijk te veranderen karakter hebben. Op een continuüm structuralisme-agency bevindt kritische realisme zich dus een stuk meer aan de linkerzijde dan de volgende benadering. Zo wordt ook opnieuw een (temporeel) dualisme verondersteld. Een derde benadering is de strategisch-relatieve van Jessop (Hay, 2002, pp. 126-134; zie Jessop, 2005). Deze ziet structuur en agency als enkel analytisch maar niet ontologisch te onderscheiden. Hun bestaan is relationeel (ze kunnen niet onafhankelijk van elkaar bestaan) en dialectisch (hun interactie is niet gelijk aan de som van de delen). Dit betekent epistemologisch dat wat we kunnen kennen en waarop we moeten concentreren de mechanismen zijn die beide verbinden. Dat zijn *strategische actie* enerzijds en de *strategisch selectieve context*, waarin die actie wordt geformuleerd en waarop het invloed uitoefent en door beïnvloed wordt, anderzijds, eerder dan louter op de interactie tussen agency en structuur¹⁰³.

Deze strategisch-relatieve benadering heeft volgende assumpties. Het gaat er van uit dat actoren percepties van de context genereren en zich bewust naar die context oriënteren. Hun actie wordt gemotiveerd door de intentie om bepaalde doelstellingen te bereiken. Om in hun doelstellingen te slagen moeten zij een strategische beoordeling maken van de relevante context waarin die strategie wordt toegepast en waarop deze een invloed uitoefent. Hun doelstellingen zijn niet vast maar veranderlijk, en worden niet enkel bepaald door hun materiële belangen. Actoren hun gepercipieerde belangen (preferenties) kunnen doorheen de tijd veranderen. Op

¹⁰³ De strategisch selectieve context heeft bepaalde gelijkenissen met het bekende politiekwetenschappelijke concept *political opportunity structures*. Terwijl vroeger *opportunity structures* vaak exogeen werden geconceptualiseerd wordt steeds vaker gesteld dat ze niet alleen politiek gedrag beïnvloeden, maar omgekeerd ook beïnvloed worden door politiek gedrag en zich dus in een dynamisch interactieproces tot elkaar verhouden, zie o.a. Princen (2002) en Princen en Kerremans (2008). Princen en Kerremans stellen dat de klassieke (exogene) definitie van *opportunity structures* als volgt luidt: 'the set of characteristics of a given institution that determines the relative ability of (outside) groups to influence decision-making within that institution' (2008, p. 1130).

dezelfde manier kan ervaring met de gevolgen van hun gedrag hen aanzetten om hun strategieën te herzien. Strategische actie veronderstelt dus een dynamische verhouding tussen actie en structuur, die wordt gevormd door een beoordeling van de slaagkansen van verschillende strategieën. In tegenstelling tot rationele keuze benaderingen wordt niet verondersteld dat een actor op elk moment een weloverwogen, perfect geïnformeerde keuze maakt. Strategieën en praktijken kunnen evengoed intuïtief of routineus als expliciet instrumenteel zijn. In de praktijk zal het opnieuw meestal een combinatie van intuïtieve en expliciet instrumentele strategieën zijn die een actor drijft.

Strategische actie door reflexieve actoren leidt ook tot een beoordeling door deze actoren van de gevolgen van hun actie. Dit leidt enerzijds tot een beoordeling van de directe effecten ervan op hun preferenties en op de structurele context waarin hun huidig en toekomstig gedrag plaatsvindt, en anderzijds tot strategisch leren, het vergroten van hun bewustzijn van de structuur en van de kansen en beperkingen die deze hen oplegt, dat de basis vormt voor toekomstige strategieën. Eén van die strategieën kan zijn om te trachten de structuur zelf te wijzigen.

Daarmee komen we bij de kern van het epistemologische vraagstuk. Epistemologie gaat over onze assumpties over de mate waarin en de manier waarop het mogelijk is kennis van de realiteit te verwerven (Hay, 2002, p. 62). Ik ben het eens met een post-positivistische benadering van politieke wetenschap, die prescriptieve wetenschap van het politieke afwijst en mikt op een zo goed mogelijke retrospectieve. Voor mij is dat geen radicale positie. Het wil enkel zeggen dat ik de kennistheorie van de exacte wetenschappen (in de sociale wetenschappen empirisme of rationalisme genoemd) afwijs als manier waarop kennis over sociale en politieke fenomenen kan worden verworven¹⁰⁴. Ik beschouw zulke fenomenen als inherent contingent waardoor geen wetmatigheden kunnen ontdekt worden, maar wel door middel van onderzoek bepaalde inzichten kunnen worden verworven die op een abstractere wijze kunnen worden geformuleerd en op die manier onze kennis vergroten over een grotere groep fenomenen dan die concrete gevallen die werden bestudeerd¹⁰⁵. Ik sluit me aan bij wat Hayward stelt: *'political scientists have the capacity to offer some hindsight, a little insight and almost no foresight'* (in Hay, 2002, p. 54). Ik ga daarbij

¹⁰⁴ Het is hier dat ontologie en epistemologie vaak worden verward. Terwijl ik dus een post-positivistische kennistheorie aanhang die uitgaat van de inherente onvoorspelbaarheid van de sociale realiteit ben ik wel het ontologische standpunt toegedaan van een materiële realiteit waarover kennis mogelijk is, maar waarin ideeën wel een belangrijke rol spelen (zowel in die realiteit als in de kennis van de onderzoeker) en contingentie de regel is.

¹⁰⁵ Ik meen dat zonder te geloven in wetmatigheden, bepaalde theorieën toch verklarend kunnen zijn voor een grotere groep van gelijkaardige voorvallen. De causaliteit die hier geponeerd wordt is dan eerder idiosyncratisch dan systematisch of universeel. Een theorie in de sociale wetenschappen zal nooit voor *alle* gelijkaardige fenomenen gelden en dus nooit 'voorspellend' zijn. De eerste 'wet' van de politieke wetenschappen laat nog steeds op zich wachten.

zoals boven uitgelegd uit van het belang van agency en structuur en van materiële en ideationele/sociale factoren, waarbij de kennis van de interactie tussen deze factoren voor een completer begrip van de politieke realiteit zorgt. Daarbij kunnen theorieën ons bepaalde heuristische hulpmiddelen aanbieden.

Uit de strategisch-relationale ontologie/sociale theorie en post-positivistische epistemologie volgt dat theoretisch reductionisme is uitgesloten. Enkel een holistisch theoretisch perspectief dat belang hecht aan actoren, materiële structuren, instituties en ideeën en de interactieve mechanismen strategische actie, strategisch selectieve context en strategisch leren stelt ons in staat de complexe realiteit van de invloed van internationale handelsregels op interne EU regulering te begrijpen. Ik ga hieronder op zoek naar bestaande politiekwetenschappelijke theorieën die aan deze vereisten voldoen.

Van deze ontologie en epistemologie naar een theoretisch perspectief op de probleemstelling

Nadat ik hierboven mijn algemene ontologische en epistemologische standpunten over maatschappij, politiek en politieke wetenschappen heb duidelijk gemaakt is het tijd om één trap naar beneden te dalen op de ladder van abstractie: hoe verhouden deze standpunten zich tot de probleemstelling van dit proefschrift? Via deze tussenstap ga ik op zoek naar congruente politiekwetenschappelijk theorieën over (determinanten van) preferenties en gedrag van actoren en hoe deze zich verhouden tot de context, die nuttige hulpmiddelen kunnen zijn in het verwerven van inzicht in de probleemstelling.

De belangrijkste boven behandelde keuze specifiek toegepast op deze probleemstelling heeft te maken met de relatie tussen *agency* en structuur. Het kan worden vertaald naar volgende vragen: welke zijn de belangrijkste actoren in besluitvorming over interne regulering met externe gevolgen?; wat is de context waarin deze actoren ageren?; of en hoe beïnvloedt deze hun preferenties en wordt deze beïnvloed door hun acties? Ik heb reeds gesteld het standpunt genegen te zijn dat structuur en agency beide belangrijk zijn. Omdat dit op zich een vanzelfsprekendheid lijkt¹⁰⁶, dient dit nog even verduidelijkt in de context van de probleemstelling. Eerder werd reeds gesteld dat een groot deel van de rechtswetenschappelijke

¹⁰⁶ Ik benadruk 'lijkt': in vele benaderingen van de invloed van globalisering op nationaal beleid wordt globalisering op een quasi zuiver structuralistische manier voorgesteld: als een proces (zonder actoren) dat nationaal beleid in een bepaalde richting dwingt (zie o.a. Hay & Rosamond, 2002 voor een kritiek). Vergelijk de economisch-deterministische *race-to-the-bottom* verklaring van beleidsconvergentie in Drezner (2001; zie supra).

literatuur over internationale handelsregels en interne regulering een structuralistische invalshoek hanteert, wat begrijpelijk is gezien hun professionele focus op de structurele realiteit van de internationale handelsregels en -geschillen. Evenzeer worden (traditionele) economische benaderingen van regulering gestuurd door de methodologisch individualistische en rationalistische assumpties eigen aan hun discipline en focussen deze daarom op agency. Het dient herhaald dat door deze vereenvoudigende assumpties dit ageren in vele economische benaderingen een voorspelbaar (en dus structuralistisch) karakter behoudt.

Ik meen dat de boven beschreven strategisch-relationale benadering een goed sociaaltheoretisch vertrekpunt vormt om de probleemstelling van de invloed van internationale handelsregels op besluitvorming over interne regulering met externe effecten mee te onderzoeken. Deze besluitvorming gebeurt namelijk door interactie tussen een veelheid aan actoren met bepaalde uiteenlopende doelstellingen in een heel complexe strategische context, die bepaalde strategieën bevoordeelt over andere. Deze benadering biedt zo *prima facie* een correcte conceptualisering van hoe interne regulering *meestal* congruent is met internationale handelsregels (en dus het overgrote deel van interne regulering niet tot handelsgeschillen leidt), maar dit *geen onvermijdelijkheid* is en dus toch soms handelssconflicten over interne regulering ontstaan. Bovendien hecht deze benadering belang aan zowel materiële factoren als ideeën, die beide gepercipieerde belangen (preferenties) en strategieën kunnen beïnvloeden, zonder *a priori* hiërarchie tussen beide. Verder is het niet de context *an sich* maar de cognitieve perceptie van die context die actoren tot bepaalde strategieën leidt. Het laat ook ruimte voor strategisch leren. Op basis van mijn ontologische en epistemologische standpunten, mijn kennis van de empirische realiteit met betrekking tot de probleemstelling en de bestaande literatuur, meen ik dat al deze eigenschappen van strategisch relationalisme verhelderend kunnen zijn.

We dalen opnieuw een trede af op de abstractieladder en gaan op zoek naar politiekwetenschappelijke theorieën die (meestal impliciet) congruent zijn met de algemeen sociaaltheoretische strategisch-relationale benadering, die ik als de meest geschikte acht om de probleemstelling van dit proefschrift te benaderen. Dit brengt me ertoe me te richten naar de nieuwe institutionalistische theorieën. De institutionalistische theorieën die ik hieronder bespreek gaan er inderdaad van uit dat structuur en agency zich relationeel tegenover mekaar verhouden, maar verschillen in hun conceptualisering van deze verhouding, en in hun assumpties over welke factoren (voornamelijk) de preferenties en strategieën van actoren beïnvloeden.

Institutionalisme was als politieke stroming in de verdrukking geraakt gedurende de jaren 1960 en 1970 door de dominantie van het behaviorisme. Daar kwam in de decennia nadien verandering in toen politieke wetenschappers opnieuw de cruciale rol die instituties in politieke uitkomsten spelen, begonnen te belichten (zie het baanbrekende artikel van March & Olsen, 1984; voor een historisch overzicht: Hall & Taylor, 1996). Dit terugvechten gebeurde in kampen: er ontstonden drie nieuwe institutionalismen die zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelden en die verschillen in hun assumpties over de exacte rol van instituties en actoren.

Historisch institutionalisme (HI) was een reactie op zowel belangengroepenbenaderingen van politiek als op het structureel functionalisme¹⁰⁷. Het ontleende wel bepaalde ideeën aan beide maar trachtte deze ook te overstijgen. Het aanvaardde de assumptie van belangengroepenbenaderingen dat conflict tussen groepen over schaarse middelen aan de basis van politiek ligt. Maar het voegde daar aan toe dat institutionele organisatie en economische structuren dit conflict structureren door sommige belangengroepen te bevoordelen. De staat wordt niet als een neutrale makelaar van concurrerende belangen gezien maar als een complex van instituties dat het karakter en de uitkomst van belangengroepenconflict structureert. Instituties worden zeer breed gedefinieerd als zowel formele als informele procedures, normen en conventies. Volgens Hall en Taylor (1996) zijn vier kenmerken specifiek aan HI. Ten eerste wordt de relatie tussen instituties en gedrag breed opgevat. Ten tweede wordt de ongelijke machtsverdeling geassocieerd met de werking en ontwikkeling van instituties benadrukt. Ten derde wordt institutionele ontwikkeling als padafhankelijk gezien met onbedoelde gevolgen. Ten vierde wordt institutionele analyse vaak geïntegreerd met de analyse van ideeën, die beide als belangrijk voor politieke uitkomsten worden beschouwd. Volgens Steinmo (2008) onderscheidt HI zich op drie manieren: door de aandacht voor reële empirische problemen; door haar historische oriëntatie; en door de aandacht voor de manier waarop instituties politiek gedrag en uitkomsten structureren en beïnvloeden.

Rationele keuze institutionalisme (RKI) werd in dezelfde periode ontwikkeld als HI maar dit gebeurde quasi compleet onafhankelijk. Opnieuw kunnen 4 typische kenmerken van RKI worden onderscheiden. Ten eerste hanteert RKI een specifieke set van assumpties over menselijk gedrag. Mensen worden een vaste set aan preferenties toegeschreven en zij gedragen zich volledig instrumenteel-strategisch om het vervullen van deze preferenties te maximaliseren. Ten tweede zien rationele keuze institutionalisten politiek als een serie van collectieve actieproblemen, waarbij

¹⁰⁷ Voor een magnifieke beschrijving van historisch institutionalisme, haar ontstaansgeschiedenis en een kritiek van behaviorisme en rationalisme, zie Steinmo (2008).

individueen die handelen om hun preferentieverwezenlijking te maximaliseren vaak tot een suboptimale uitkomst zullen komen door een gebrek aan mechanismen die hen toelaten hun gedrag af te stemmen op dat van anderen, die kunnen worden verholpen door instituties. Ten derde benadrukt RKI heel erg de rol van strategische interactie in de uitkomst van politiek. Actoren gedragen zich strategisch door hun gedrag af te stemmen op de verwachtingen die ze hebben over het gedrag van anderen. Instituties structureren zulke interacties. Ten vierde wordt het (voort)bestaan van een institutie gezien in functie van de waarde die deze heeft voor de actoren die beïnvloed worden door de institutie.

Tegelijk met, maar opnieuw grotendeels onafhankelijk van, de ontwikkeling van HI en RKI in de politieke wetenschappen ontstond een nieuw institutionalisme in de sociologie, en meer bepaald in de subdiscipline van de organisatietheorie. Het sociologisch institutionalisme (SI) kwam in opstand tegen de gangbare sociologische opvattingen dat instituties functionalistisch kunnen worden verklaard door hun efficiëntie en oordeelde dat vele instituties bestaan vanwege cultuurspecifieke praktijken, normen en gewoonten. Drie kenmerken onderscheiden SI. Ten eerste worden instituties breder gedefinieerd dan gewoonlijk door politieke wetenschappers. Niet enkel formele regels en procedures worden er onder verstaan maar ook normen, symboolsystemen, cognitieve scripts en morele sjablonen vormen betekenisframes die menselijk gedrag beïnvloeden. Ten tweede heeft SI ook een speciale kijk op de relatie tussen instituties en gedrag. Instituties worden geassocieerd met rollen waaraan *'norms of behaviour'* worden toegeschreven. Individueen worden gesocialiseerd door instituties en internaliseren vaak de normen en de cognitieve scripts die met deze rollen gepaard gaan. Het is vooral op die wijze dat instituties gedrag beïnvloeden. Dit is een zeer interactieve en wederzijds constituerende benadering van de relatie tussen instituties en gedrag. Dit betekent niet dat actoren niet doelgericht of irrationeel zijn, enkel dat preferenties en rationele actie zelf reeds sociaal gevormd worden. Ten derde heeft SI ook een eigen verklaring voor het bestaan van instituties. Deze worden niet verklaard door middel van hun efficiëntie, maar door de sociale legitimiteit die deze verlenen aan een organisatie of aan de participanten. SI hanteert dus een *'logic of appropriateness'* in plaats van een *'logic of instrumentality'* zowel om gedrag als om instituties te verklaren.

Volgens sommigen zijn deze drie verschillende types nieuwe institutionalismen niet wederzijds exclusief maar net complementair. Deze complementariteit werd onder andere geponneerd door Peters in zijn overzicht van institutionele theorie in de politieke wetenschappen: *'there may well be a need in many instances to blend together several of the versions of the new institutionalism if researchers want a*

more complete perspective on the structural characteristics of the political system and the influence of structure on public policies and the conduct of government? (Peters, 1999, p. 2). Volgens anderen is dit niet mogelijk, gezien de ontologieën van RKI en SI (materieel, ‘calculus’ versus sociaal, cultureel) wederzijds incompatibel zijn (Hay & Wincott, 1998). Deze auteurs stellen, mijns inziens terecht, dat RKI en SI vanuit die verschillende ontologieën wel eigenlijk beide een structuralistisch uitgangspunt aanhangen. RKI beschouwt actoren als rationeel en beschikkend over perfecte informatie maar beperkt door instituties in de realisatie van hun vastliggende exogene preferenties. Zoals boven uitgelegd leiden deze rationalistische assumpties tot een deterministische theorie, vaak ingegeven door een methodologisch individualisme overgenomen uit de economische wetenschap. Terwijl sociologisch institutionalisme een veel rijkere en meer verscheiden ontologie hanteert, onderschat het volgens Hay en Wincott de rol van *agency* door actoren te zeer als gedetermineerd door hun (institutionele) positie te beschouwen. Volgens deze auteurs, en ook Steinmo (2008) biedt (een specifieke lezing van) HI een uitweg uit de impasse waar RKI en SI sociaal wetenschappers voor stellen. De basisassumpties van zulk HI zijn volgens Hay en Wincott de volgende: *‘[a]ctors are strategic, seeking to realize complex, contingent and often changing goals. They do so in a context which favours certain strategies over others and must rely upon perceptions of that context which are at best incomplete and which may very often reveal themselves inaccurate after the event’* (1998, p. 954). Strategie is cruciaal in dit analysekader. De analyse van strategie omvat berekening, actie die volgt uit zulke berekening, de context waarin actie plaatsvindt en het scheppen van percepties van de context waarin strategie wordt gevormd. Er wordt dus een dynamische relatie verondersteld tussen instituties enerzijds en de individuen en groepen waaruit deze zijn opgebouwd anderzijds. Een cruciale plaats is ook weggelegd voor ideeën. Actoren betreden een wereld vol instituties en ideeën over die instituties. Hun percepties over wat haalbaar, legitiem, mogelijk en wenselijk is wordt gevormd door zowel de institutionele omgeving waarin ze zich bevinden als bestaande paradigma’s en wereldbeelden die optreden als cognitieve filters. Dus, in navolging van Jessop (2005) maar ook Thelen and Steinmo (1992, p. 10; Steinmo 2008) wordt de relatie tussen instituties en actoren (of *agency* en *structure*) door deze historisch institutionalisten als dialectisch beschouwd. Instituties vormen en beperken of versterken politieke strategieën van actoren maar zijn zelf ook het product (bewust of onbedoeld) van strategieën, politiek conflict en besluitvorming. De extreme posities over drijfveren van actoren van RKI en SI worden verlaten en actoren worden verondersteld zich strategisch te gedragen om hun preferenties te realiseren, zonder altijd rationeel en perfect geïnformeerd te handelen terwijl er ook belang wordt gehecht aan ideeën vervat in percepties van belangen en instituties en strategisch leren. Een belangrijke rol is in deze benadering ook weggelegd voor het verleden. Het verleden heeft een invloed op politiek op drie manieren

(Steinmo, 2008). Ten eerste vinden politieke gebeurtenissen steeds in een bepaalde historische context plaats, die een directe invloed heeft op de beslissingen die worden genomen. Ten tweede is het verleden belangrijk omdat actoren bewust leren uit hun vroegere ervaringen. Ten derde zijn verwachtingen van actoren (onbewust) steeds gevormd door het verleden¹⁰⁸. Deze drie historische invloedsmechanismen zullen ook in mijn analyse aan bod komen.

Ik sluit me aan bij zulk historisch institutionalistisch perspectief, dat ik het adjectief kritisch meegeef, dat een concretere politiekwetenschappelijke vertaling is van het strategisch-relationalisme van Jessop. Ik acht dit kritisch historisch institutionalisme (KHI) om een aantal redenen als het meest geschikte perspectief om de invloed van WTO-regels op EU interne regulering mee te bestuderen. Ten eerste is er de conceptualisering van actoren, structuur en de relatie tussen beide. Terwijl rationalisten (en RKI) actoren als rationele, perfect geïnformeerde nastrevers van materieel eigenbelang zien en instituties als louter beperkingen plaatsend op hun rationele acties, en constructivisten (en SI) veel belang hechten aan ideeën maar op die wijze de materiële context en belangen van actoren enigszins verwaarlozen, ziet KHI instituties als scheppend voor de strategieën van actoren, maar eveneens van hun doelstellingen, die imperfect geïnformeerd zijn en naast door materieel eigenbelang ook door andere preferenties worden gedreven. Bovendien stelt het dat instituties relaties van samenwerking en conflict beïnvloeden, en op die wijze politieke situaties structureren en een eigen stempel op politieke uitkomsten drukken (Thelen en Steinmo, 1992, p. 9). KHI is *historisch*, en onderscheidt zich dus van (vooral) rationeel functionalisme (en dus RKI), in dat het instituties niet ziet als rationele antwoorden op collectieve actieproblemen, markt- of politiek falen, maar als het product van vroegere politieke beslissingen die het resultaat waren van toenmalige machtsverhoudingen en vigerende ideeën¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Een dergelijk perspectief werd gehanteerd door Ackrill en Kay (2009) in hun analyse van de verhouding tussen het EU suikergeschil en (het ontwerpen van) WTO-regels en hoe institutionele verandering van de WTO liberalisering van de EU landbouwhandel beïnvloedt. Zij noemen dit perspectief echter niet historisch institutionalistisch maar wel neo-institutionalistisch maar hun conclusie dat '[t]he case study reveals complex and contingent intertemporal interactions and feedback between dispute outcomes, agreement on trade rules and trade liberalisation, and subsequent disputes' (p. 755) leest als een mooi voorbeeld van het kritisch historisch institutionalisme dat ik hierboven toelicht.

¹⁰⁹ Een vraag die ik regelmatig heb gekregen als reactie op presentaties van mijn theoretisch kader en onderzoek in het algemeen is of dit wel i) kritisch, ii) historisch en iii) institutionalistisch is, en waarom dan precies. Meestal kan men zich nog wel gemakkelijk vinden in het feit dat de analyse kritisch (zie infra voor meer duiding) en institutionalistisch is, maar heeft men vragen bij het 'historische' adjectief in het label. Het is een begrijpelijke reflex omdat velen intuïtief bij historisch institutionalisme in de eerste plaats aan het concept 'padafhankelijkheid' en de geschriften van Paul Pierson (zie bv. 2000) denken. Deze 'conservatieve' versie van historisch institutionalisme is echter slechts één tak van de stroming, in de romp van de tekst bespreek ik de meer 'dynamische' versie van onder anderen Hay en Wincott, Thelen en Steinmo en zelfs Hall en Taylor. Als voetnoot in deze voetnoot is het dan ook opmerkelijk dat in de kritiek van Peters, Pierre en King (2005) op de '*simplifications or incomplete conceptualizations within historical institutionalism*' (p. 1276) en '*its inability to explain political and policy change*' (p. 1278) waarbij zij als oplossing stellen dat '*most of the problems identified above could be eliminated with a stronger sense of agency in the account of institutions*' (p. 1284), zij een grove simplificatie en incomplete conceptualisering van HI hanteren, door de dynamische versies te negeren.

SI ziet instituties dan weer als het resultaat van gewoontes, en is op die manier ook historisch maar verklaart het ontstaan van zulke tradities niet en besteedt veel minder aandacht aan de belangen achter deze instituties. Bovendien zijn het ook historisch institutionalisten die de EU ondubbelzinnig als een gecompartmenteerde entiteit zien (zie o.a. Bulmer, 1993 voor een vroeg voorbeeld; en infra), daar een theoretische verklaring voor hebben en er belang aan hechten voor het verklaren van uitkomsten. Ten slotte, en daarin onderscheidt KHI zich vooral van staatscentrische constructivistische (of normatieve) benaderingen, heeft KHI veel aandacht voor het conflict tussen groepen over schaarse middelen dat de basis van politiek vormt en beïnvloed wordt door instituties en deze ook beïnvloedt.

KHI laat met betrekking tot de probleemstelling toe ‘vage’ en aan evoluerende interpretaties onderhevige WTO-regels als een structuur te conceptualiseren die zowel op materiële als ideationele wijze een invloed heeft op actoren. Die actoren worden niet gedetermineerd door die regels maar worden er wel door beperkt, of versterkt. De manier waarop zij er mee omgaan heeft

Vooraf wanneer historisch institutionalisme als theorie gebruikt wordt om post-formatieve evolutie (formatie wordt vaak verklaard door een exogene shock die een *critical juncture* veroorzaakt) van instituties te verklaren, of om de invloed van instituties op beleidsverandering te verklaren, blijkt dit voor ongemak te zorgen, een zekere cognitieve dissonantie op te wekken.

Het kan, door de probleemstelling van dit proefschrift, ook soms lijken alsof ik de ene keer een rationeel-functionalistische en de andere keer een constructivistische logica hanteer. Volgens bijvoorbeeld Hall en Taylor is dit niet vreemd, gezien zij er van uitgaan dat HI de calculus en culturele benadering van RKI en SI inderdaad combineert (zie o.a. 1996, 1998). De reden waarom mijn analyse soms veel op een rationeel-functionalistische *lijkt*, is, mijns inziens, vooral omdat ik historisch institutionalisme hier toepas op *microniveau*, om de invloed van WTO-regels (als institutie) op de percepties, het gedrag, etc. van actoren en uiteindelijk op besluitvormingsprocessen en -uitkomsten te verklaren. We zijn echter gewoon dat HI zich toespitst op het verklaren van macro-politieke uitkomsten terwijl rationeel functionalisme dan weer veel meer aandacht besteedt aan het ontwikkelen van zulke micro-logica's die institutionele structuren aan (individuele) actie verbinden. Dat is volgens mij de voornaamste reden waarom het soms wat contra-intuïtief kan zijn om mijn aanpak als *historisch* institutionalistisch te herkennen.

Het lijkt ook alsof ik niet de enige, en niet de eerste, ben die geconfronteerd wordt met zulke vragen en scepsis naar aanleiding van het ‘onconventionele’ gebruik van HI. Colin Hay, op wiens (samen met Dan Wincott) definitie van historisch institutionalisme uit 1998 ik me hierboven baseer, is bijvoorbeeld in later werk opvallend voorzichtig om de term te gebruiken om zijn analyse theoretisch mee te benoemen. In zijn bekende JCMS artikel met Ben Rosamond uit 2002 noemt hij hun analyse ‘sociaal constructivistisch’, in een eerder boekhoofdstuk heeft hij het over ‘ideationeel institutionalisme’ (Hay, 2001). In een paper uit 2006 bespreekt hij ‘constructivistisch institutionalisme’ als nieuwste nieuw institutionalisme, dat uitvoerig put uit historisch institutionalisme maar niet de connotatie van vooral bezig te zijn met ‘padafhankelijkheid’ meedraagt. Hay stelt daarin mijns inziens terecht dat ‘[w]ether constructivist institutionalism is seen as a variant, further development or rejection of historical institutionalism depends crucially on what historical institutionalism is taken to imply ontologically’ (p. 5). Terwijl Hay zich strikt gezien beperkt tot een bespreking van dit nieuwe institutionalisme, lijkt hij omwille van conceptuele duidelijkheid bereid dit vierde institutionalisme te omarmen. Hij lijkt te suggereren, of te aanvaarden, dat in vergelijking met historisch institutionalisme constructivistisch institutionalisme meer toelaat om te denken en spreken over, naast *institutionele* padafhankelijkheid, ook *ideationele* padafhankelijkheid, en naast institutionele en ideationele *padafhankelijkheid*, ook institutionele en ideationele *verandering*. Een andere pleitbezorger van een vierde nieuw institutionalisme is Vivien Schmidt. Zij geeft dit het etiket ‘discursief institutionalisme’ (Schmidt, 2010) en stelt dat er HI wetenschappers zijn die ‘*might better be called DI [discursive institutionalist] scholars with a HI tradition because they see ideas as constitutive of institutions even if shaped by them*’. Gesteld wordt dus dat er een stroming is binnen HI die een eerder sociaal-constructivistische conceptualisering van instituties hanteert, en in het algemeen een groot belang hecht aan ideeën en discours. Ik concludeer dat dit een grotendeels semantische discussie is over de vraag of er nood is aan een afzonderlijk nieuw institutionalisme. Ik verkies kritisch historisch institutionalisme te gebruiken, en ik tracht op deze bladzijden en in de conclusies uit te leggen waarom.

dan weer een weerslag op de inhoud, invloed en evolutie van de regels. Dat is de historische (dialectische) component van KHI. Historisch institutionalisme is dus meer dan ‘padafhankelijkheid’, ook het belang van ‘sequentie’ wordt benadrukt¹¹⁰. Zo heeft de oprichting van de WTO een invloed gehad op later milieubeleid in de EU. De WTO-regels ter zake zoals we die thans kennen hadden er op hun beurt dan weer wellicht niet in die vorm geweest hadden de regulatorische crises in de EU (zie supra) zich voor en niet na de ondertekening van de Uruguay akkoorden voorgedaan. Zo heeft ook de timing van de afronding van de eenheidsmarkt, de verschillende verdragshervormingen met nieuwe bevoegdheden voor de EU op vlak van milieu, gezondheids- en consumentenbescherming en meer macht voor het Europees Parlement een rol gespeeld. Ook WTO-uitspraken hebben een invloed op toekomstig intern regulatorisch beleid alsook op verdere ontwikkeling van het handelsregime (zie Ackrill & Kay, 2009). Door de keuze voor een onderzoeksdesign (zie infra) waarbij drie cases in dezelfde tijdsperiode worden onderzocht zal deze ‘historische’ component van het hier gehanteerde KHI iets minder goed tot zijn recht komen. Een en ander wordt verduidelijkt in het vervolg van dit hoofdstuk en ik zal hier verder over reflecteren in de conclusies.

Ten slotte nog een zeer bondige toelichting over wat mijn historisch institutionalistische analyse precies kritisch maakt. De beste definitie van een kritische theorie vinden we bij Cox (1981). Een analyse is kritisch indien

‘it stands apart from the prevailing order of the world and asks how that order came about. Critical theory, unlike problem-solving theory, does not take institutions and social power relations for granted but calls them into question by concerning itself with their origins and how and whether they might be in the process of changing [...] Critical theory is directed to the social and political complex as a whole rather than to the separate parts. As a matter of practice, critical theory, like problem-solving theory, takes as its starting point some aspect or particular sphere of human activity. But whereas the problem-solving approach leads to further analytical sub-division and limitation of the issue to be dealt with, the critical approach leads towards the construction of a larger picture of the whole of which the initially contemplated part is just one component, and seeks to understand the processes of change in which both parts and whole are involved’ (Cox, 1981, p. 129).

Dit onderzoek is kritisch doordat het niet alleen nagaat *hoe* de WTO Europese politiek (in concreto besluitvormingsprocessen over interne regulering) beïnvloedt, maar ook *met welke effecten* en vooral *waarom* op die manier. Dit omvat de vraag welke belangen van welke actoren achter deze werking schuilen, ook bekend als de door Susan Strange in IPE geïntroduceerde ‘*cui bono?*’

¹¹⁰ Voor een toepassing van historisch institutionalisme op institutionele- en beleidsverandering – in casu de landbouwhervorming in de EU tussen 1992 en 2003 – waarbij het mechanisme van sequentie centraal staat, en met aandacht voor de rol van de WTO, zie Daugbjerg (2009).

vraag. Via mijn holistisch perspectief zal ik bovendien in de conclusies op basis van dit proefschrift dat vanuit een heel particuliere probleemstelling is vertrokken ('welke invloed, en op welke manier, van WTO regels op EU regulering?') uitspraken trachten te doen over veel algemenere zaken dan dit specifieke aspect van de realiteit, een andere manier waarop kritisch onderzoek zich van probleemoplossend onderscheidt.

Hieronder stel ik de actoren voor die ik, op basis van de literatuurstudie, heb geïdentificeerd als betrokken bij besluitvorming over interne regulering met externe handelseffecten in de EU. Ik schrijf hen preferenties en daaruit volgende strategieën toe op basis van bestaande theoretische inzichten over deze actoren en hun posities ten opzichte van interne regulering en internationale handelsregels, en amendeer de bestaande inzichten uiteraard met concepten uit het strategisch relationalisme en, meer specifiek, het kritisch historisch institutionalisme.

De dramatis personae (actoren) en hun rollen (preferenties en strategische actie)

Net als in de literatuurstudie begin ik bij de klassieke theorie van regulering. Hoewel ik deze theorie grondig zal amenderen, biedt het wel een goed startpunt gezien haar focus op conflict over schaarse middelen. De klassieke theorieën van regulering, die dateren uit een periode waarin internationalisering nog beperkt was en toen er veel minder krachtige internationale regels aanwezig waren, hebben geen aandacht voor de externe effecten van regulering. Een eerste stap in de ontwikkeling van mijn eigen theoretisch kader is dan ook de integratie van de Stigler/Peltzman ET van regulering met de belangengroepenbenadering van handelsbeleid (Grossman/Helpman). Dit biedt een eerste vertrekpunt voor de identificatie van relevante private actoren en belangengroepen en hun preferenties ten aanzien van regulering in de schaduw van de WTO. Een tweede stap is om dit geïntegreerde belangengroepenmodel een kritisch historisch institutionalistische behandeling te laten ondergaan. In tegenstelling tot de (neo)pluralistische benaderingen van Stigler/Peltzman en Grossman/Helpman (en ook RKI), die de overheid zien als een passieve makelaar, of toch slechts als bestaande uit '*office seekers*' die in hun nastreven van de doelstelling van herverkiezing de belangen van belangengroepen zullen afwegen tegen die van de gemiddelde kiezer, hanteer ik een andere conceptie van publieke actoren, conform mijn theoretisch perspectief. Ik zie de overheid niet als een unitaire entiteit wiens enige preferentie het is om herverkozen te worden. Integendeel beschouw ik de overheid als een gecompartmenteerde entiteit bestaande uit subsystemen met verschillende preferenties die, en net als voor

maatschappelijke actoren geldt, ook door normatieve ideeën, gesocialiseerde scripts, etc. worden verklaard.

De integratie van de ET van regulering met de belangengroepenbenadering van handelsbeleid gebeurt door rekening te houden met de externe (economische en internationaal handelsrechtelijke) gevolgen van strenge regulering op deze belangengroepen die belanghebbende bij regulering en/of handelsbeleid zijn. Dit werd, zoals besproken in de literatuurstudie, al door verschillende auteurs in theoretische modellen gegoten¹¹¹. Ik baseer mij dan ook op de inzichten van voornamelijk Princen (2002) en Milner (1988). Ten eerste heeft regulering in een geïnternationaliseerde economie steeds vaker en steeds grotere effecten op niet-ingezeten bedrijven (en vaak ook consumenten). Hoewel deze 'buitenlandse' bedrijven natuurlijk ook druk kunnen uitoefenen op politici en besluitvormers in normopleggende landen (en dat ook vaak doen), is hun invloed over het algemeen minder groot dan deze van ingezeten bedrijven en burgers¹¹². Dit impliceert dat importconcurrerende bedrijven die internationale concurrentie ondervinden en zelf enkel op de binnenlandse markt actief zijn nationale regulering kunnen nastreven die de markt afschermt voor internationale competitie (*rent-seeking* in een geïnternationaliseerde economie). Het is net om zulk protectionisme aan banden te leggen dat de internationale handelsregels omtrent interne regulering (het TBTA en SPSA) zijn ontwikkeld. Importconcurrerende bedrijven hebben dus *ceteris paribus* een motief om het belang en de draagwijdte van WTO-regels te minimaliseren. Deze internationalisering van *rent-seeking* is echter niet de enige wijziging die internationalisering en internationale handelsregels noodzaken aan verklarende theorieën van regulering. Zoals in het vorige hoofdstuk gesteld heeft de uitbreiding en verdieping van globalisering er ook voor gezorgd dat andere belangengroepen – die wanneer regulering een zuiver interne aangelegenheid zonder internationale gevolgen zou zijn en er geen internationale handelsregels zouden bestaan zich niet zouden moeien – zich gaan mengen in de besluitvorming. Een rationeel functionalistische benadering van internationaal handelsbeleid stelt dat het theoretisch te verwachten is dat exporterende bedrijven worden gemobiliseerd om zich te verzetten tegen protectionisme, *in casu* (vermeende) protectionistische regulering. Exporterende bedrijven zijn door internationalisering sowieso gevoeliger geworden voor regulering omdat strenge interne regulering hen een competitief nadeel kan bezorgen op derde markten. Maar volgens rationeel functionaristen zullen zij zich ook (en vooral) verzetten tegen het uitvaardigen

¹¹¹ Deze indeling in groepen en toeschrijven van preferenties worden hier gepresenteerd als hypothesen, die in vergelijkbaar onderzoeken zijn bevestigd. Ik zal in de gevalsstudies (uiteraard) nagaan in hoeverre deze correct zijn voor de probleemstelling van dit proefschrift.

¹¹² Uiteraard zal ik in de gevalsstudies waar relevant de rol van buitenlandse bedrijven en hun organisaties, net als van overheden in derde landen, bespreken.

van regelgeving die niet van toepassing is op hun producten, wanneer die voor handelsfricties kan zorgen, en zeker indien vermoed wordt dat de regelgeving tot een veroordeling door de WTO kan leiden en dus tot mogelijke tegenmaatregelen op hun export: *'if export groups know with certainty that they will face foreign retaliation as a result of a protectionist act by their government, they will counter the rent-seeking efforts by import-competing groups'* (Goldstein, 1998, p. 150). Importerende bedrijven¹¹³ die enkel op de eigen markt actief zijn, zullen dan weer tegen hogere regelgeving zijn voor intermediaire producten indien deze ervoor zorgen dat zij hogere prijzen voor hun (tussen)producten moeten betalen. Door de fragmentatie van het productieproces en de internationale verdeling van de aanvoerketen komen er steeds meer bedrijven die inputgoederen importeren en worden deze goederen in de kostenstructuur ook belangrijker. Naast importconcurrerende, exporterende en importerende bedrijven zijn transnationale bedrijven van (zoals ik verder zal aanvoeren groot) belang¹¹⁴. Deze combineren kenmerken van exporterende en importerende bedrijven en zijn daardoor het kwetsbaarst voor handelsverstoring. Zij importeren grondstoffen en intermediaire producten om deze verder te verwerken en niet enkel op de binnenlandse markt te verkopen maar ook opnieuw te exporteren. Hun transnationale karakter wordt nog versterkt indien zij ook buitenlandse directe investeringen of filialen in derde landen hebben, waardoor verschillende standaarden kostbaar zijn voor hen omdat zij verschillende producten of productieprocessen moeten ontwikkelen en dus schaalvoordelen mislopen. Ten slotte zijn er de non-profit niet-gouvernementele organisaties (NPNGO's): NGO's die de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en de consument nastreven. Van hen kan worden verwacht dat zij zullen streven naar zo hoog mogelijke bescherming en zich zullen verzetten tegen het verlagen (of niet verhogen) van zulke bescherming omwille van commerciële redenen. Net als importconcurrerende bedrijven hebben zij dus belang bij het relativeren van het belang van WTO-regels. Een niet-Europees voorbeeld dat aantoont dat deze posities ten aanzien van regulering met externe handels(politieke) effecten van verschillende belangengroepen niet louter theoretische deducties zijn maar ook hun weerspiegeling in de realiteit vinden is de diametraal tegenovergestelde beoordeling in de VS door producenten en NGO's van de eerste *shrimp-turtle* uitspraak¹¹⁵.

¹¹³ Hieronder worden zowel groothandelaars als producenten die gebruik maken van ingevoerde materialen verstaan.

¹¹⁴ Uiteraard bestaat er naast deze vier groepen bedrijven nog een vijfde groep, namelijk bedrijven die enkel actief zijn op de binnenlandse markt maar daarbij, in tegenstelling tot importconcurrerende bedrijven, geen internationale concurrentie ondervinden. Ik laat deze groep buiten beschouwing omdat de populatie van besluitvormingsprocessen die ik bestudeer in dit proefschrift die zijn over regulering met effecten op buitenlandse bedrijven die naar de EU exporteren, en er dus per definitie sprake is van import. Een voorbeeld van een (diensten)sector waar geen of nauwelijks sprake is van internationale concurrentie is die van haarkappers. Regulering van kappers zal dan ook niet snel tot een handelsgeschil leiden.

¹¹⁵ Zie Destler & Balint (1999, pp. 35-36). Zo noemde het WWF de uitspraak een domper voor bedreigde zeeschildpadden en de ontwikkeling van internationale milieunormen en -praktijken, terwijl de Amerikaanse *National*

In de tabel op volgende bladzijde lijst ik de voornaamste belangengroepen die belanghebbend zijn bij interne regulering met externe effecten op en vat ik hun theoretisch afgeleide (*ceteris paribus*) preferenties ten aanzien van zulke regulering samen. Het verdient nadruk dat, conform mijn perspectief, deze preferenties niet perfect rationeel, alomtegenwoordig en constant zijn. Zij zijn veranderlijk en kunnen soms routineus zijn, en kunnen wijzigen zelfs zonder dat er iets verandert aan de materiële positie van deze actoren of aan de materiële context, bijvoorbeeld onder invloed van het vigerende discours of retorische actie (zie *infra*).

Association of Manufacturers de uitspraak een belangrijke bevestiging van het non-discriminatiebeginsel noemde en de Amerikaanse regering opriep het nationaal belang niet uit het oog te verliezen in haar streven de zeer beperkte maar daarom niet illegitieme bezorgdheden van individuele belangengroepen te beschermen.

Tabel 2 Betrokken belangengroepen bij interne regulering met externe effecten en hun preferenties en rol

Actoren: belangengroepen	Preferenties (en strategische actie) ten aanzien van interne regulering met externe effecten
Importconcurrerende bedrijven	Voor strenge regulering indien die de markt afschermt voor buitenlandse concurrentie; zullen dan geneigd zijn (het belang van) WTO-regels minimalistisch voor te stellen
Exporterende bedrijven	Tegen strenge regulering waarvan verwacht wordt dat die tot veroordeling voor de WTO en mogelijke tegenmaatregelen zal leiden en/of indien vrees nadeel op derde markten (verwachting geen California effect); zullen dan geneigd zijn (het belang van) WTO-regels maximalistisch voor te stellen
Importerende bedrijven	Tegen strenge regulering als die hun import- en productiekosten verhoogt en/of tot mogelijke handelsfricties zal leiden; zullen dan geneigd zijn (het belang van) WTO-regels maximalistisch voor te stellen
Transnationale bedrijven	Tegen strenge regulering omwille van: tegenmaatregelen tegen hun export ten gevolge van een WTO-uitspraak; duurdere grondstoffen of intermediaire producten; en/of kostenverhogende verschillende product- of procesvereisten op de verschillende markten waarop zij actief zijn; zullen dan geneigd zijn (het belang van) WTO-regels maximalistisch voor te stellen
Non-profit belangengroepen niet-gouvernementele	Voor strenge regulering in het domein (in dit proefschrift milieu-, gezondheids- of consumentenbescherming) waarop zij actief zijn; zullen geneigd zijn (het belang van) WTO-regels minimalistisch voor te stellen

Deze belangengroepen zijn in een strijd verwikkeld om invloed op het besluitvormingsproces over interne regulering met externe effecten. Ik ga er echter, in tegenstelling tot het rationeel functionalisme en andere belangengroepenbenaderingen, niet van uit dat het pleit wordt beslecht in de maatschappelijke arena en de overheid slechts de passieve makelaar is die deze uitkomst omzet in beleid. Bovendien zijn dit dan wel afgeleide belangen van deze groepen in een geïnternationaliseerde economie, maar is in mijn visie voor hun rol *de eigen perceptie* van hun positie, preferenties en de invloed van WTO-regels relevant.

Het zijn dus niet belangengroepen onder elkaar, maar politici en ambtenaren, vaak in interactie met die groepen, die in besluitvormingsprocessen over interne regulering met externe effecten beslissen. Ik heb in het vorige hoofdstuk al de manier waarop regulering in de Europese Unie tot stand komt uitgelegd. Ik herhaal kort dat het de Europese Commissie is die voorstellen over harmonisatiemaatregelen doet, en dat deze vervolgens via de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie worden aangenomen.

*I may not be in accord with him. He will present commercial trade arguments, I will speak from the point of view of health and the Environment Commissioner Stavros Dimas will talk about the environment*¹¹⁶ (Androulla Vassiliou, voormalig Europees Commissaris voor Gezondheid)

¹¹⁶ E.H. (2008) 'Commission to Look at Issue of American Chicken Treated with Chlorinated Water Following Mixed Findings by EFSA', Brussel, Agence Europe, 02.04.2008. Vassiliou deed deze uitspraak tijdens haar hoorzitting voor het Europees Parlement voor haar nominatie als Commissaris voor Gezondheid. Kort nadien publiceerde het Europees Voedselveiligheidsagentschap (EFSA) een wetenschappelijke opinie over de potentiële effecten van vier substanties die in de VS worden gebruikt om kippenkarkassen bestemd voor consumptie mee te ontsmetten. De Europese Unie bant de import van met chlorine dioxide behandelde kippen al sinds 1997. Het EFSA stelde dat het niet in de mogelijkheid was op basis van de bestaande analyses en volgend op de analyse van één van de vier substanties uitspraak te doen over de vraag of zulke substanties bacteriën doden of verminderen en een vergrote kans op bacteriëntolerantie of resistentie tegen antibiotica veroorzaken. In november 2007 had Commissaris voor Industrie Günther Verheugen toegezegd aan zijn Amerikaanse collega dat de EU tegen de volgende VS-EU Trans-Atlantische Economisch Raadstop (TEC) het importverbod zou hebben verwijderd. Op 14 april 2008 maakten Frankrijk en 16 andere Lidstaten in de Raad Landbouw duidelijk dat ze gekant zijn tegen een snelle verwijdering van het importverbod. Bulgarije, Denemarken en Zweden riepen het EFSA op tot meer onderzoek alvorens een beslissing te nemen. Nederland en het Verenigd Koninkrijk steunden het standpunt van Frankrijk en de 16 andere Lidstaten niet en argumenteerden dat een beslissing voor zulke gevoelige kwestie moet zijn gebaseerd op een solide wetenschappelijke analyse. Toch kondigde Verheugen op de TEC van 13 mei 2008 zijn intentie aan om voor te stellen de EU regelgeving aan te passen zodat de importban zou worden opgeheven. Hierop reageerde Commissaris Vassiliou verontwaardigd en uitten ook 21 Lidstaten hun tegenstand. Op 28 mei 2008 zou de Commissie toch het voorstel om het verbod op te heffen op tafel leggen. Dit werd op 2 juni 2008 door het *Standing Committee on Food Chain and Animal Health* ('SCoFCAH') verworpen waardoor het naar de tafel van de Raad verschoof. In een gemeenschappelijke resolutie van 19 juni 2008 zouden de EPP-ED, PES, ALDE, UEN, Groenen en GUE/NGL de Raad oproepen dit voorstel te verwerpen (526 tegen 27). Tijdens een gesprek met Witte Huis adviseur voor internationale economische relaties Dan Price met wie hij het TEC had voorgezeten, moest Verheugen uiteindelijk toch zijn belofte terugnemen. Op 18 december 2008 verwierp de Raad Landbouw en Visserij formeel het Commissievoorstel, waarbij enkel het VK zich onthield. Op 16 januari 2009 startte de VS een geschil voor het GBO van de WTO.

Ik beschouw, zoals eerder gezegd, de overheid niet als een unitaire, noch als een neutrale entiteit. De Europese Unie is een *multi-level governance*, gecompartmenteerd politiek systeem, dat niet alleen gekenmerkt wordt door inter-institutionele scheidslijnen en spanningen, maar ook door intra-institutionele verschillen in organisatiestijl, beleidslogica, etc. (zie o.a. Wallace, 1983; Nugent, 1991; Cram, 1994; Rosamond, 1999, p. 656; Peterson, 2001, p. 302; Christiansen, 2001; Hooghe, 2001, p. 23 *et passim*; Nugent, 2001; Pilegaard, 2009)¹¹⁷. Dit wordt, onder andere, erkend door een historisch institutionalistische benadering van de Europese Unie (vb. Bulmer, 1993)¹¹⁸. De literatuur stelt dat met deze subsystemen verschillende rolpatronen samengaan. De individuen die deze subsystemen bevolken worden gesocialiseerd door hun instituties en internaliseren tot op zekere hoogte de normen en de cognitieve scripts die in deze instituties gangbaar zijn. Met andere woorden: *'la fonction fait l'homme'*, of toch deels. Daarenboven hebben beleidsmakers er vaak ook materieel belang bij om volgens een bepaald patroon te handelen. Ik veronderstel dat zij preferenties hebben ten aanzien van beleid die meer overeenstemmen met de preferenties van hun meest rechtstreekse collega's dan met deze van collega's in andere eenheden, instellingen en actoren daarbuiten. Dus over het algemeen zullen preferenties van collega's binnen dezelfde eenheid van een directoraat-generaal van de Commissie meer overeenstemmen dan tussen bestuurders uit verschillende units. Ambtenaren uit hetzelfde DG zullen dan weer meer gelijkaardige preferenties hebben dan het geval is tussen medewerkers uit verschillende DG's. Medewerkers van de Commissie zullen over het algemeen¹¹⁹ meer dezelfde voorkeuren hebben ten opzichte van beleid dan geldt tussen Commissie functionarissen en Parlementsleden, enzovoort. Dat komt omdat preferenties het resultaat zijn van een combinatie van rationeel belang en socialisatieprocessen (zie Hooghe, 2001, hoofdstuk 1). De mens is geen *homo economicus*

¹¹⁷ Specifiek met betrekking tot de Europese Commissie wordt zelfs soms gesproken over een *'multi-organization'* (Cram, 1994; Christiansen 2001, p. 751). Zie ook Hooghe (2001, p. 23): '[t]he Commission is a compartmentalized bureaucracy, where many directorates-general resemble self-governing statelets'. De Europese Commissie is zich zelf bewust van de compartimentering van de EU en de invloed daarvan op de coherentie van haar intern en extern beleid: '[t]he EU is in the process of deciding many different EU policy initiatives, each of which has its own logic and supporters. The particular challenge [...] is to bring these different initiatives together to respond coherently to the internal and external challenges faced by the EU in this era of globalisation' (European Commission, 2007, p. 9). In de jaren 2000 heeft de Commissie dan ook verschillende initiatieven genomen om de coherentie van haar bestuur en beleid te versterken.

¹¹⁸ De compartimentering, of functionele segmentatie, van het Europese bestuursstelsel is namelijk voor een belangrijk deel het historische gevolg van het Europese integratieproces (Kohler-Koch, 1997, pp. 2-3). De bevoegdheidsuitbreiding van de Europese Unie is een incrementeel proces geweest waarbij steeds nieuwe stukjes bevoegdheden aan het Europese niveau werden toegekend. Dit vertaalde zich ook steeds institutioneel in nieuwe Commissie DG's, Raadsformaties en Parlementaire commissies. Er werden dus steeds nieuwe koterijen aan de verschillende Europese instellingen toegevoegd, waarin een eigen cultuur, manier van werken, etc. ontstond. Hetzelfde kan trouwens gesteld worden over de WTO. Zie Sauv   en Zampetti (2000, p. 104): *'the WTO [...] architecture can be viewed as a succession of vertical 'chapels', its whole representing in many instances little more than the incoherent sum of a number of 'partial equilibrium' responses to the 'general equilibrium' challenge of rule-making in a globalizing environment'*.

¹¹⁹ De kwalificatie over het algemeen is hier belangrijk omdat, zoals ik verder zal uitleggen, ik wel veronderstel dat de preferenties van ambtenaren uit DG Handel gemiddeld meer overeen zullen komen met ambtenaren uit handelsministeries in de Lidstaten en met Europese Parlementsleden die zich met handel bezig houden, dan met hun collega's uit DG Milieu.

of *homo sociologicus* maar steeds beide tegelijk. De sociologische drijfveer om groepsnormen te internaliseren gaat zoals gezegd vaak samen met rationele belangen voor de instelling waarvoor men werkt en de eigen positie. De vorming van preferenties gebeurt dus op basis van twee factoren: de kosten en baten (zowel materieel als immaterieel) van alternatieven en een gesocialiseerde neiging die op haar beurt gevormd wordt door vroegere investeringen in waarden, groepsidentiteit en kennis¹²⁰. Deze visie op preferenties is, zoals gezegd, zeer consistent met een gecompartmenteerde visie op de EU en de Europese Commissie in het bijzonder¹²¹. Ik ga er vanuit dat de preferentie tegenover regulering met significante handelsrestrictieve gevolgen dan ook verschillend is naargelang de entiteit (DG, commissie in het EP, Raadsformatie) waarin een beambte of politicus is tewerkgesteld of vertegenwoordigd, en meer bepaald de bevoegdheid van die eenheid¹²². Specifiek met betrekking tot WTO-regels zouden we die variabele preferentie ‘WTO-consistentie gevoeligheid’ kunnen noemen.

Ik baseer mij voor de identificatie van groepen beleidsmakers (steeds verkozen en niet-verkozen) opnieuw deels op het theoretisch kader van Princen (2002; zie supra)¹²³. Ten eerste zijn er

¹²⁰ Dus de stelling dat medewerkers van de Europese Commissie over het algemeen voor verdere Europese integratie zijn kan worden verklaard doordat zij daar een bureaucratisch belang (groter budget, meer onafhankelijkheid, meer status, enzovoort) bij hebben, maar ook doordat zij een geloof in Europese integratie hebben geïnternaliseerd dat aanwezig is binnen hun instelling. Die groepsnorm is dan weer het gevolg van eerdere dynamieken.

¹²¹ ‘*The principal – agent and bureaucratic politics models on the one hand and the policy paradigm studies on the other hand are all consistent with a view of the Commission as a multi-organization, where variants in decision rules, resources, and styles among policy sectors create distinctive environments*’ (Hooghe, 2001, p. 126). Of nog bij Bulmer (1993, p. 363): ‘*[d]ifferent DGs have different implicit mission statements*’.

¹²² Een gelijkaardige hypothese is bevestigd specifiek met betrekking tot hoge functionarissen binnen de Commissie door Hooghe (2001, hoofdstuk 5) en met betrekking tot Commissarissen door Egeberg (2006). De eerstgenoemde onderzocht (verschillen in) onder andere de preferenties van hoge Commissiebeamten tegenover de mate waarin Europees kapitalisme (de interne markt) moet worden gereguleerd. Zij vond dat medewerkers van DG’s die zich met zulke marktregulering bezighouden (bijvoorbeeld regionaal of sociaal beleid) inderdaad voor sterkere Europese regulering zijn dan hun collega’s die zich met het bewaken van het vrij verkeer binnen en buiten de interne markt bezighouden. Hooghe stelt wel vast dat partijvoorkeur en het welvaartsstaatmodel van het land van herkomst van de Commissiemedewerker een groter effect hebben op de voorkeur voor of tegen meer regulering. Aangezien we kunnen veronderstellen dat nationaliteit normaal verdeeld is over DG’s, vermindert dat het effect van socialisering door het type DG niet. Bovendien kunnen we ook een zelfselectie-effect veronderstellen waardoor mensen met een eerder linkse partijvoorkeur sneller zullen solliciteren en worden aangenomen voor een functie bij een regulerende DG, en het omgekeerde geldt voor marktgerichte DG’s. Hooghe heeft hier geen uitspraken over gedaan (omdat haar analyse op het niveau van het individu is). In tabel A.7 (Hooghe, 2001) vinden we wel zelf terug dat het aantal jaren dienst in een regulerende DG positief gecorreleerd is met socialistische of sociaaldemocratische partijaffiliatie en negatief met christendemocratische en liberale voorkeuren, al is enkel het verband met liberale partijaffiliatie statistisch significant ($p < .10$). Dat homogene preferenties binnen DG’s worden beïnvloed door zowel dit selectie-effect als door socialisatie is een punt dat ook Elsig meermaals heeft gemaakt (2002; met Dupont 2010;). Egeberg onderzocht het rolgedrag van Commissarissen in het College aan de hand van interviews met medewerkers van het Secretariaat-Generaal van de Commissie. Hij vond dat Commissarissen in de eerste plaats handelen in functie van hun sectorale verantwoordelijkheid (portefeuille).

¹²³ Een interessant vergelijkbaar perspectief hanteert Mortensen (2009, p. 81 e.v.). Hij heeft het over concentrische cirkels van de EU handelsdiplomatie. In de binnenste ‘kerndiplomatie’ cirkel bevinden zich DG Handel, vertegenwoordigers van de Lidstaten in het Artikel 133/Handelsbeleidscmité, Commissie- en Lidstaatvertegenwoordigers bij de WTO in Genève en de Europarlementsleden van het INTA comité. De tweede cirkel noemt Mortensen ‘sectorspecifieke netwerken’. Hierin bevinden zich ambtenaren en politici op Europees en Lidstatelijk niveau die zich bezighouden met handelsgerelateerde, flankerende beleidsdomeinen als landbouw,

regulerende beleidsmakers. Dit zijn de beleidsmakers die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor het regulerend beleid in de Europese Unie. Ik veronderstel dat hun preferentie ten aanzien van interne regulering met externe effecten is om regulering zo beschermend mogelijk te maken of te houden en deze betrachting zo weinig mogelijk te laten beperken door commerciële overwegingen en/of internationale handelsregels. Ten tweede zijn er sponsorende beleidsmakers. Dit zijn de beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor een bepaald sectoraal beleid (bv. landbouw, industrie of transport). De preferenties van deze beleidsmakers variëren naargelang van de invloed van regulering op (bedrijven in) de sector waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Indien hoge regulering voor een significant competitief nadeel voor hun sector in de internationale en/of binnenlandse economie zorgt, zullen zij tegen zulke regulering zijn. Indien het tegendeel het geval is en zulke regulering de eigen markt afschermt voor buitenlandse concurrentie zonder een (groter) nadeel op de internationale markten te berokkenen (soms integendeel een voordeel) zullen zij zulke regulering steunen. Regulerende beleidsmakers en sponsorende beleidsmakers kunnen ook worden verondersteld betrokken te zijn bij interne regulering zonder externe effecten en internationale handelsregels. Dat geldt niet voor handelsbeleidsmakers. Dit zijn beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor extern handelsbeleid. Zij worden verondersteld de objectieven en normen van vrijhandel te hebben geïnternaliseerd. Bovendien onderhouden zij, in de Europese Unie, goede relaties met exportgeoriënteerde bedrijven. Zij zullen dus waakzaam zijn of interne regulering geen negatieve gevolgen heeft voor het internationale handelssysteem. Zij zullen handelsfricties ten gevolge van interne regulering willen vermijden, vooral indien deze zouden kunnen optreden met belangrijke handelspartners. Zij zullen ook en vooral handelsgeschillen voor het WTO-GBO willen vermijden, en des te meer wanneer zij verwachten deze te zullen verliezen. Aangezien het handelsbeleidsmakers zijn die in de Europese Unie voor het GBO optreden als vertegenwoordiger van de EU¹²⁴, zullen zij absoluut een geschil waarbij zij aan het kortste eind trekken en de ermee gepaard gaande externe en interne reputatiekosten willen vermijden¹²⁵¹²⁶.

industrie, competitie, ontwikkeling en het milieu. Ten slotte bevindt zich daaromheen een derde cirkel met beleidsspecifieke netwerken bestaande uit bedrijven, NGO's en experts.

¹²⁴ Om precies te zijn is het DG *Legal Service* die de Commissie in WTO geschillen (zoals voor elk gerechtshof) vertegenwoordigt. De juristen van deze DG zullen dit in nauwe samenwerking doen met de specialisten uit DG Handel die over de feitelijke kennis van zaken beschikken. Soms zullen ook andere DG's als DG Milieu, DG Landbouw of DG Ondernemingen expertise aanleveren. Ik ga er van uit dat DG Handel en de Juridische Dienst de preferentie delen van het vermijden van verliezende geschillen.

¹²⁵ Naast de traditionele definitie van reputatiekost als het verliezen van 'betrouwbaarheid' waardoor toekomstige partners een hogere 'risicopremie' zullen vragen om nog in een akkoord te stappen met het overtreedende land (zie supra), betekent het verliezen van een handelsgeschil ook dat de EU legitimiteit verliest in het nastreven van haar preferentie van verdere institutionalisering van regels in de WTO (Jacoby & Meunier, 2010, p. 314).

¹²⁶ De preferentie van handelsbesluitvormers voor naleving van internationale handelsregels kan met andere woorden opnieuw vanuit verschillende theorieën worden verklaard (Chayes & Chayes, 1993). Volgens een rationalistische theorie is het efficiënt voor hen om internationale handelsakkoorden na te leven. Het verhindert dat kostbare

Hoewel milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsregulering een gedeelde bevoegdheid van de Lidstaten en de Unie is, zal ik mij in dit proefschrift concentreren op het EU niveau. Echter met aandacht voor alle relevante gebeurtenissen binnen de Lidstaten, bijvoorbeeld conflicten tussen ministers over de bestudeerde regulering, gezien de Lidstaten via de Raad belangrijke actoren in EU reguleringsbeleid blijven. Zoals uitgelegd in het vorige hoofdstuk is reeds een groot deel van zulke regulering geharmoniseerd. Bovendien is de Europese Commissie verplicht wanneer een nationale regel een belemmering voor de interne markt vormt om onverwijld te onderzoeken of deze afwijking geoorloofd is en, in dat geval, of (aanpassing van) een Europese geharmoniseerde regel moet worden ingevoerd. Zelden zal worden getolereerd dat een nationale maatregel de vlotte werking van de interne markt blijft belemmeren.

De drie belangrijkste Europese instellingen die betrokken zijn bij regulerend beleid zijn de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Deze omvatten elk regulerende, sponsorende en handelsbeleidsactoren.

De Europese Commissie bestaat uit 27 leden (inclusief de Voorzitter en Vicevoorzitter) die elk aan het hoofd staan van één of meerdere departementen, directoraten-generaal genoemd. De belangrijkste regulerende directoraten-generaal zijn DG Gezondheid en consumentenbescherming en DG Milieu. De belangrijkste sponsorende directoraten-generaal zijn DG Interne markt en diensten, DG Landbouw, DG Maritieme zaken en visserij en DG Ondernemingen en industrie¹²⁷. Het handelsdirectoraat-generaal is DG Handel.

In de Raad zijn de 27 Lidstaten vertegenwoordigd. De Raad vergadert in wisselende samenstelling, afhankelijk van het beleidsterrein waarover vergaderd wordt. De belangrijkste

middelen moeten worden besteed aan geschillenbeslechting en eventuele heronderhandeling van eerder gemaakte afspraken. Organisatietheorie komt tot hetzelfde besluit maar via een andere, eerder sociologische weg. In navolging van Max Weber worden bureaucratische organisaties gezien als functionerend aan de hand van routines en gestandaardiseerde procedures. Een internationaal akkoord wordt door diegenen die dat akkoord hebben onderhandeld en goed kennen gezien als een autoritair gezagssysteem, waarvan de naleving als het normale organisatorische uitgangspunt wordt beschouwd.

¹²⁷ Ook DG Ontwikkeling en DG Externe betrekkingen zouden als sponsorende directoraten-generaal kunnen worden beschouwd, die tussenbeide zullen komen wanneer een regulering en daaruit eventueel voortvloeiende geschillen met derde landen respectievelijk negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden of negatieve *spill-overs* op de algemene betrekkingen met een derde land (geopolitieke effecten) zou kunnen hebben. Hetzelfde geldt voor de instanties die zich in het Parlement, de Raad en binnen de Lidstaten met externe relaties en ontwikkelingssamenwerking bezighouden.

Een interessant onontgonnen terrein voor wetenschappelijk onderzoek is trouwens de vraag of de rol en positie van EU Lidstaten op vlak van EU-handelsbeleid beïnvloed wordt door het ministerie waaronder de verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk handelsbeleid valt. In sommige Lidstaten is dit de verantwoordelijkheid van een autonoom handelsministerie, maar in de meeste gevallen behoort handel tot de bevoegdheid van het ministerie voor economie of buitenlandse zaken, en het kan worden verwacht dat deze andere prioriteiten hebben.

regulerende Raadsformaties zijn de Raad Milieu en de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. De belangrijkste sponsorende Raadsformaties zijn de Raad Concurrentievermogen, de Raad Economische en Financiële zaken, de Raad Landbouw en Visserij, en de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie. De Raadsformatie die zich met handel bezighoudt is de Raad Buitenlandse Zaken.

Het Europees Parlement bestaat uit 736 rechtstreeks verkozen afgevaardigden. Ook het EP kent een functionele opdeling, namelijk Parlementaire commissies. Deze bereiden de (plenaire) vergaderingen van het EP inhoudelijk voor. Er zijn momenteel 22 vaste commissies en een klein aantal tijdelijke commissies. De belangrijkste regulerende commissie is de commissie Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI), die dus verantwoordelijk is voor twee types regulering die in dit proefschrift worden behandeld. De belangrijkste sponsorende commissies zijn de commissie Economische en monetaire zaken (ECON), de commissie Industrie, onderzoek en energie (ITRE), de commissie Interne markt en consumentenbescherming (IMCO; die vanwege haar bevoegdheid voor consumentenbescherming eigenlijk een positie inneemt tussen een regulerende en sponsorende commissie), de commissie Landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI) en de commissie Visserij (PECH). De commissie die over handelszaken vergadert is de commissie Internationale handel (INTA).

In volgende tabel lijst ik de voornaamste besluitvormers op die betrokken zijn bij interne regulering met externe effecten en vat ik hun afgeleide preferenties en strategische actie ten aanzien van zulke regulering samen¹²⁸.

¹²⁸ Dezelfde opmerkingen in verband met deze preferenties als hypothesen en het belang van de eigen perceptie die werden gemaakt voor belangengroepen geldt hier.

Tabel 3 Betrokken besluitvormers bij interne regulering met externe effecten en hun preferenties en rol

Actoren: besluitvormers	Preferenties (en strategische actie) ten aanzien van interne regulering met externe effecten
<u>Regulerende beleidsmakers</u> <i>Commissie:</i> DG Gezondheid en consumentenbescherming en DG Milieu <i>Raad:</i> Raad Milieu en de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken <i>EP:</i> commissie Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI)	<p>Voor strenge regulering in het domein (milieu-, gezondheids- of consumentenbescherming) waarop zij actief zijn; zullen geneigd zijn (het belang van) WTO-regels minimalistisch voor te stellen</p>
<u>Sponsorende beleidsmakers</u> <i>Commissie:</i> DG Interne markt en diensten, DG Landbouw, DG Maritieme zaken en visserij en DG Ondernemingen en industrie <i>Raad:</i> Raad Concurrentievermogen, de Raad Economische en Financiële zaken, de Raad Landbouw en Visserij, en de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie <i>EP:</i> de commissie Economische en monetaire zaken (ECON), de commissie Industrie, onderzoek en energie (ITRE), de commissie Interne markt en consumentenbescherming (IMCO), de commissie Landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI) en de commissie Visserij (PECH)	<p>Indien strenge regulering voor een competitief nadeel voor hun sector in de internationale en binnenlandse economie zorgt, zullen zij tegen zulke regulering zijn, indien het tegendeel het geval is en zulke regulering de eigen markt afschermt voor buitenlandse concurrentie zonder een (groter) nadeel op de internationale markten te berokkenen (soms integendeel een voordeel) zullen zij zulke regulering steunen; hun strategische actie ten aanzien van WTO-regels is dan ook veranderlijk</p>
<u>Handelsbeleidsmakers</u> <i>Commissie:</i> DG Handel <i>Raad:</i> Raad Buitenlandse Zaken <i>EP:</i> Commissie Internationale handel (INTA)	<p>Zij zullen handelsfricties ten gevolge van interne regulering willen vermijden, vooral met belangrijke handelspartners, en zullen handelsgeschillen willen vermijden, vooral indien verwachting te zullen verliezen; zullen geneigd zijn tijdens besluitvormingsprocessen over WTO-consistentie te waken</p>

Ondanks het feit dat elk van de drie bij besluitvorming over interne regulering met externe effecten betrokken Europese instellingen zowel regulerende, sponsorende als handelsbeleidsbesluitvormers bevat, is het toch ook mogelijk om geïnformeerde hypothesen over verschillen in preferenties voor elk van de instellingen *an sich* te maken. Dit heeft te maken met hun positie in de besluitvorming, de strategisch selectieve context, en de gangbare normen en cognitieve scripts in hun instellingen. Ik veronderstel dat de Commissie van de drie instellingen het meest WTO-consistentie gevoelig is. Dit volgt uit haar rol als vertegenwoordiger van de EU in handelsonderhandelingen en handelsgeschillen. Doordat het de Europese Commissie is die als onderhandelaar en vertegenwoordiger voor het GBO de druk van WTO-regels op het internationale niveau voelt, zullen haar strategieën en preferenties opschuiven in de richting van WTO-consistentie (zie ook Elsig, 2002, p. 63)¹²⁹. Het Europees Parlement wordt verondersteld het minst vrijhandelsgezind, en WTO-consistentie gevoelig, te zijn en het meest gevoelig voor milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsbelangen. Het Europees Parlement heeft van de Europese instellingen traditioneel de beste relatie met diffuse belangengroepen (Kohler-Koch, 1997, p. 6; Pollack, 1997) en is steeds een voortrekker geweest op het vlak van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming¹³⁰, waardoor nieuwe leden deze rol ook gaan internaliseren. Bovendien heeft het Europees Parlement tot het Verdrag van Lissabon nauwelijks bevoegdheden gehad op het vlak van handelsbeleid. Deze afwezigheid in handelsbeleid zorgt er voor dat zij minder gevoelig is voor negatieve handelseffecten van interne regulering of ook gewoon minder besef heeft van de al dan niet WTO-consistentie van de regelgeving waarover zij zich buigt¹³¹. De Raad neemt een tussenpositie in, en wordt vooral gedreven door nationale belangen, maar haar positie wordt, net als voor de andere instellingen geldt, ook beïnvloed door de Raadsformatie die over interne regulering met externe effecten beslist.

Tenslotte is het met betrekking tot de actoren belangrijk te benadrukken, en te conceptualiseren, dat belangengroepen en publieke actoren geen afzonderlijke en gescheiden domeinen vormen.

¹²⁹ Daar kunnen ten minste twee verklaringen voor worden gegeven. Ten eerste is er de reeds verschillende keren vermelde reputatiekosten factor, die maakt dat de Europese Commissie als onderhandelaar voor de Europese Unie tijdens internationale handelsonderhandelingen bezorgd is om de invloed van 'vals spelen' op haar positie en macht in toekomstige onderhandelingen. Ten tweede is er een bureaucratische factor. De verdediging opnemen tijdens een WTO-geschil levert transactiekosten op, het absorbeert middelen en tijd die niet aan andere activiteiten kunnen worden besteed, bijvoorbeeld handelsonderhandelingen of het zelf aanklagen van een protectionistische maatregel van een andere staat (Reinhardt, 2003).

¹³⁰ Een verklaring die hiervoor soms gegeven wordt, is dat het EP geestdriftig is om die belangen te verdedigen omdat deze onderwerpen veel publieke belangstelling aantrekken en het EP op die manier kan tonen dat het de 'echte' vertegenwoordiger is van het Europese publiek en de democratische en legitieme factor in de EU die niet kapitalistische maar consumentenbelangen verdedigt (Mazey & Richardson, 1993, p. 12 in Kohler-Koch, 1997, p. 6).

¹³¹ Het geldt voor buitenlands beleid in het algemeen dat de uitvoerende macht veel meer weet over derde landen, internationale onderhandelingen en akkoorden en buitenlandse beleidskeuzes. Het electoraat en de wetgevende macht zijn meestal veel minder op de hoogte van buitenlands beleid (Milner, 1997, pp. 21-22).

Het is, dit moet onderhand al duidelijk zijn, niet zo dat private actoren met elkaar in competitie treden om invloed bij 'de' overheid. Ik heb reeds gesteld de overheid niet als een unitaire actor op te vatten, maar als bestaande uit verschillende entiteiten. Deze publieke entiteiten treden vervolgens in interactie en vormen vaak coalities met belangengroepen. Hier is de *advocacy coalition* benadering (ACF) van Sabatier vermeldenswaardig (Sabatier, 1998). Drie van de vijf premissen van deze benadering zijn hier relevant. Ten eerste zijn volgens de auteur in moderne samenlevingen niet specifieke overheidsorganisaties of programma's het meest belangrijk om beleid te kunnen begrijpen maar wel beleidssubsystemen. Zulk subsysteem bestaat uit actoren van verschillende publieke en private organisaties die zich bezighouden met hetzelfde beleidsonderwerp en regelmatig invloed trachten uit te oefenen op dat domein. Ten tweede zijn deze actoren afkomstig van verschillende territoriale niveaus. Ten derde incorporeert publiek beleid impliciete theorieën (waardeoordelen, percepties over causale relaties, over de stand van de wereld en de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten) over hoe doelstellingen kunnen worden bereikt. ACF stelt dat actoren kunnen worden ingedeeld in een aantal *advocacy coalitions*, die samengesteld zijn uit actoren van verschillende publieke en private organisaties die (a) een set van normatieve en causale geloofssystemen delen en (b) in relevante mate hun acties coördineren.

Met betrekking tot besluitvorming over interne regulering met externe effecten is er sprake van beleid in de doorsnede van twee subsystemen: internationale handel en interne regulering. Er kunnen, op basis van de identificatie van betrokken actoren en hun preferenties supra, in die doorsnede twee *advocacy coalitions* worden verondersteld: een 'strengere regulering coalitie' en een 'WTO-consistentie coalitie'. In de eerste verenigen grosso modo importconcurrerende bedrijven, non-profit niet-gouvernementele belangengroepen en regulerende besluitvormers zich, in de tweede transnationale, exporterende en importerende bedrijven en handelsbesluitvormers. Sponsorende besluitvormers, vooral begaan met competitiviteit van hun sector, behoren niet exclusief tot één van beide coalities. Hun lidmaatschap is ad hoc: zij zullen die coalitie steunen die in een bepaalde beslissing de voornaamste belangen van hun sector dient. ACF schenkt ook veel aandacht aan beleidsrelevant leren door actoren en coalities. Volgens Sabatier is deze benadering uitermate geschikt om besluitvormingsprocessen in de EU te bestuderen (1998, p. 121; zie ook Princen, 2007b)¹³².

¹³² Vergelijk trouwens de WTO-consistentie coalitie met de '*free trade epistemic community*' zoals geïdentificeerd door Peter Haas (1992). Peter Haas' epistemic community concept is ook zeer compatibel met de benadering die in dit proefschrift wordt gehanteerd. Zo schrijft de auteur dat '*[h]ow states identify their interests and recognize the latitude of actions deemed appropriate in specific issue-areas of policymaking are functions of the manner in which the problems are understood by the policymakers or are represented by those to whom they turn for advice under conditions of uncertainty*' (p. 2).

De beleidssubsteembenadering is ook interessant in de context van internationalisering. Howlett en Ramesh (2002) gebruiken het subsysteem perspectief om beleidsverandering ten gevolge van internationalisering mee te verklaren. Zij stellen dat internationalisering de herstructurering van beleidssubsystemen bevordert en op die manier leidt tot gunstiger omstandigheden voor beleidsverandering dan anders het geval zou zijn. Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor ‘*subsystem spillovers*’ waarbij activiteiten in het ene systeem de structuur of actie van andere subsystemen beïnvloeden (p. 36). Maar eens die verandering heeft plaatsgevonden, zo menen de auteurs, verankert en stabiliseert internationalisering geherstructureerde beleidssystemen, en beperkt op die manier de ruimte voor toekomstige beleidsverandering. Impliciet hanteren de auteurs een historisch institutionalistische benadering van beleidsverandering in tijden van internationalisering. Een gelijkaardige benadering hanteren Ackrill en Kay (2011). Zij passen Kingdon’s *multiple streams* model van besluitvorming toe op de hervorming van EU suikerbeleid uit 2005 (zie ook Young, 2011a voor deze case). Centraal in dit model van besluitvorming staat ‘ambigüiteit’, dat Ackrill en Kay interpreteren in institutionele zin, meerbepaald de compartimentering van de Europese Commissie in thematische DG’s waarbij de hiërarchische autoriteitsstructuur vooral onduidelijk is in dossiers die van een beleidsdomeinoverschrijdende aard zijn. Ook hier is er dus aandacht voor het belang van subsystemen en voor het mechanisme waarbij een beleidsbeslissing door één subsysteem de bewegingsvrijheid van een ander beperkt, of deze net verplicht in actie te komen: ‘*the key explanatory factor is a temporal conjunction of separate sub-policy processes*’ (Ackrill & Kay, 2011, p. 72). Een andere interessante gelijkenis met mijn theoretisch kader is de aanpassing die de auteurs aan het oorspronkelijke model van Kingdon maken: zij heffen de scheiding tussen ‘*policy entrepreneurs*’ in de maatschappelijke arena en besluitvormers (als passieve agenten) in de publieke op en stellen daarentegen dat ook beleidsmakers zelf als *policy entrepreneurs* kunnen optreden. Toegepast op de suikercase stellen de auteurs dat *Everything But Arms*, dat door *policy entrepreneur* Lamy was geïnitieerd en waarin suiker bewust werd opgenomen, een *reform window* heeft gecreëerd om suiker (eindelijk) aan dezelfde hervormingen als de rest van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te onderwerpen. De WTO geschiluitspraak over het EU suikerbeleid (zie supra) zorgde vervolgens voor een ‘*focusing event*’ dat beleidsverandering niet veroorzaakte en ook nauwelijks een invloed had op de inhoud van deze hervorming maar wel het tijdsframe waarin deze plaatsvond bepaalde. We kunnen vaststellen dat de auteurs, zoals anderen die ook reeds werden besproken, impliciet een historisch institutionalistische analyse hebben gemaakt¹³³.

¹³³ Om die reden en om de mogelijke toepassing van de beleidssubsteembenadering in de context van internationalisering mee te duiden werden beide studies hier besproken en niet reeds supra in de literatuurstudie.

In de voorgaande pagina's werden de relevante actoren en hun theoretisch afgeleide preferenties in besluitvormingsprocessen over interne regulering met significante externe effecten geïntroduceerd. In de volgende sectie leg ik uit hoe ik vanuit het voorgestelde kritisch historisch institutionalistische perspectief de invloed van WTO-regels en het geschillenbeslechtsmechanisme van het wereldhandelssysteem theoretisch zie. Wat hier eerst nog ontbreekt is de introductie van een aantal interessante concepten over hoe actoren via strategische actie (inclusief maar meer dan het voorstellen van de strengheid en het belang van WTO-regels, zie supra) elkaars (perceptie van) preferenties en strategieën kunnen wijzigen en hoe deze actie besluitvormingsprocessen kan beïnvloeden, bijvoorbeeld door een herstructurering van conflict- of alliantierelaties.

Een eerste interessant concept om de rol van belangengroepen en besluitvormers ten opzichte van interne regulering met externe effecten mee te benaderen is *policy framing*. Dit concept, dat vooral wordt gebruikt in literatuur over collectieve actie en sociale bewegingen, kan worden gedefinieerd als '*the process of selecting, emphasizing and organizing aspects of complex issues according to an overriding evaluative criterion*' (Daviter, 2007, p. 656). Framing gaat dus over de manier waarop een complex onderwerp wordt bekeken, gedefinieerd en/of voorgesteld. Complexe beleidskwesties kunnen op verschillende en vaak conflicterende manieren worden gepercipieerd of voorgesteld. De framing literatuur gaat er daarbij van uit dat de probleemdefinitie die de overhand heeft, en welk facet of welke dimensie van een probleem de debatten domineert, een belangrijke invloed heeft op beleidskeuzes. In de EU, dat een hoge graad van verticale en horizontale fragmentatie kent met verschillende beleidsstijlen tussen Lidstaten en tussen de verschillende (eenheden van de) instellingen (zie supra), is de kans steeds groot dat verschillende probleemdefinities van beleidskwesties circuleren. Ik ga er daarbij van uit dat besluitvormers die met handel bezig zijn eerder een handelsperspectief op regulering en WTO-consistentie gevoelige visie zullen hebben, terwijl regulerende besluitvormers regulering eerder beschouwen vanuit de inherente doelstellingen die ermee worden nagestreefd. Framing, het aanhouden of naar voor schuiven van een bepaalde probleemdefinitie, is vaak echter niet een louter toevallig en onbewust bijproduct van de positie waarin actoren zich bevinden. Een belangrijk deel van de literatuur benadrukt het strategisch gebruik van framing, waarmee de parameters van een debat kunnen worden verschoven en op die manier belangenconstellaties, coalities en conflict kunnen wijzigen. Het concept framing past in een kritisch historisch institutionalistische benadering die belang hecht aan de rol van ideeën en de interactie tussen agency en structuur. Dominante frames die de perceptie van de aard van politieke, sociale en economische problemen bepalen en daardoor ook

de geschikt geachte oplossingen voor die uitdagingen, hebben een richtinggevende invloed op beleidsprocessen. Anderzijds is verandering mogelijk wanneer actoren er in slagen de dominante perceptie (frame) van een probleem te wijzigen. Het concept framing is hier interessant omdat er inderdaad, zoals uitgelegd, steeds twee mogelijke perspectieven of probleemdefinities voorhanden zijn voorafgaand aan en tijdens besluitvormingsprocessen over interne regulering met externe effecten. Enerzijds kan men interne regulering steeds bekijken als een potentiële handelsbelemmering. Zoals in het vorige hoofdstuk besproken is deze visie dominant in een deel van de handelsjuridische literatuur, in de WTO-akkoorden en bij vele handelsbesluitvormers. Anderzijds kan men interne regulering in de eerste plaats bekijken vanuit de inherente, vaak binnenlandse doelstelling die er primair mee wordt beoogd (milieu-, gezondheids- of consumentenbescherming). Welke dimensie het besluitvormingsproces domineert zal een invloed hebben op de parameters van het debat, belangenconstellaties, -coalities en -conflict, en uiteindelijk op de besluitvormingsuitkomst.

Interessant is in dat opzicht ook de stelling van Baumgartner en Jones (in Daviter, 2007, pp. 656-657) dat het framen of herframen van beleidskwesties het meeste invloed heeft wanneer dit samengaat met een overeenkomstige verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid: *‘[w]hen the jurisdiction over a policy issue shifts from one parliamentary committee or administrative unit to another as the result of new dominant issue perceptions [...] a different set of actors is empowered and different decision rules structure the process’* (Daviter, 2007, pp. 656-657)¹³⁴.

Nog een belangwekkend concept, naast verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid, dat samenhangt met framing is conflicuitbreiding (Princen, 2007a). Door het definiëren en herdefiniëren van een politiek probleem via framing, kunnen de voor- en tegenstanders van een voorstel worden herverdeeld, en nieuwe belanghebbenden worden gemobiliseerd. Een klassiek voorbeeld is het bepleiten van publiek transport: voorstanders van meer investeringen in publiek transport in de Verenigde Staten trachtten hun programma te verkopen door hun aanhang uit te breiden via het verwijzen naar oplossingen voor het fileprobleem, milieuvervuiling en energieafhankelijkheid afhankelijk van welk publiek ze toespraken en van het probleem dat de publieke en politieke debatten in een bepaalde periode domineerden (Kingdon, 1995, p. 173 in Princen, 2007a, p. 30).

¹³⁴ Dit stemt min of meer overeen met het bekende concept van ‘venue shopping’ (Baumgartner & Jones, 1993 in Princen & Kerremans, 2008, pp. 1136 e.v.).

De strategisch selectieve context

De feitelijke, juridische context van besluitvorming over interne regulering met externe handelseffecten heb ik geïntroduceerd in hoofdstuk één. Hier verduidelijk ik op welke manier, vanuit het voorgestelde kritisch historisch institutionalistisch perspectief, deze context strategisch selectief is voor besluitvorming over interne regulering.

Internationale handelsregels en het geschillenbeslechtsingsorgaan van de WTO maken regulering die congruent is met internationale handelsregels waarschijnlijker omdat het tegendeel voor een veroordeling en sancties in de vorm van tegenmaatregelen kan zorgen en dit door sommige publieke en private actoren vermeden wil worden. Deze regels bieden ook een referentiefraam dat de perceptie van wat legitieme beslissingen zijn beïnvloedt. Bovendien kunnen actoren deze context ook strategisch aanwenden om besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen. Maar ze maken incongruente uitkomsten zeker niet onmogelijk: *‘the future remains pregnant with a surplus of opportunities’* (Jessop, 2005, p. 53). In tegenstelling tot structuralistische benaderingen stel ik dus dat de structuur van internationale handelsregels niet rechtstreeks de vrijheid om te reguleren beperkt. Maar wel dat zulke regels sommige actoren die WTO-consistentie om materiële of normatieve redenen bepleiten in besluitvormingsprocessen over interne regulering kunnen mobiliseren of versterken, en anderen naar de zijlijn duwen of verzwakken. Bovendien beïnvloeden ze de preferenties van bepaalde actoren en de strategische beoordeling die zij maken van de context waarin zij hun belangen nastreven en van de daarin gepaste handelswijze om hun doelen te bereiken. Op die wijzen hebben ze een invloed op de interacties – conflict en samenwerking – tussen actoren, en versterken ze de positie van sommigen tegenover anderen.

Die manieren waarop WTO-regels besluitvormingsprocessen over interne regulering beïnvloeden verkies ik te conceptualiseren als ‘de schaduw van de WTO’. De term ‘schaduw van de WTO’ werd geïntroduceerd door Shaffer (1998; zie vooral 2003). Shaffer breekt als jurist met de structuralistische visie van veel van zijn collega’s op WTO-regels en het geschillenbeslechtsingsmechanisme. Hij hanteert daarentegen een socio-legale actor-centrische benadering door de doorsnede tussen internationale handelsregels en private belangen voor procesvoering voor de WTO en onderhandelen in de schaduw ervan te onderzoeken. De legalisering van het internationale handelssysteem wordt dus bestudeerd aan de hand van het effect ervan op privaat gedrag en niet door middel van een exegese van formele regels en juridische beslissingen. Het mechanisme van de ‘schaduw van de WTO’ is na Shaffer door

diverse auteurs gebruikt om de disciplinerende werking van WTO-regels op *internationale* milieuonderhandelingen te beschrijven. Volgens Neumayer kunnen WTO-regels multilaterale milieuakkoorden (MMA's) bemoeilijken, zonder dat er al ooit een afspraak uit een MMA voor het GBO van de WTO is gebracht, doordat: '[t]hose opposed to the MEA like to raise the concern of a potential clash with WTO-rules to further their argument' (2004, p. 4, eigen nadruk). Met betrekking tot het Cartagena Protocol¹³⁵ stelden Oberthür en Gehring vast dat '[t]he trade side successfully secured a first-mover advantage by structuring the regulatory field through the WTO agreements of 1994, most importantly the SPS Agreement, so that biosafety negotiators had to operate from the very beginning in this "shadow of the WTO"' (2006, p. 26).

We kunnen deze conceptualisering van WTO-invloed omzetten naar de context van *intern* EU beleid. Deze schaduw kan, zoals bovenstaande citaten duidelijk maken, op zowel een *passieve* als *actieve* wijze invallen over interne reguleringsprocessen. Enerzijds kan het zijn dat actoren deze internationale handelsregels hebben geïnternaliseerd, omdat zij er veelvuldig mee in contact zijn gekomen en/of omdat zij de onderliggende filosofie en doelstellingen van deze regels delen ('latente schaduw')¹³⁶. Anderzijds kunnen actoren (soms dezelfde als de actoren die deze regels hebben geïnternaliseerd) deze internationale handelsregels op een bepaalde manier instrumentaliseren tijdens besluitvormingsprocessen om hun normatieve of materiële preferenties te bevorderen (via strategische actie 'geactiveerde schaduw'). Zij kunnen daarbij waarschuwen voor het risico verbonden aan interne regulering die in overtreding van zulke regels is, namelijk fricties in het internationale handelssysteem en handelsgeschillen. Ik zal in de gevalsstudies trachten na te gaan in welke mate WTO-regels zijn geïnternaliseerd¹³⁷ en/of

¹³⁵ Het *Cartagena Protocol on Biosafety* werd aangenomen begin 2000, enkele maanden na het debacle in Seattle in de WTO. Het Protocol, dat werd onderhandeld in de schoot van de *Convention on Biological Diversity* (zelf een VN Verdrag dat werd onderhandeld tijdens de Wereldtop in Rio de Janeiro in 1992), legt regels vast voor de internationale handel in GGO's. In de praktijk versterkt het de positie van importerende landen die import van GGO's willen tegenhouden of streng reguleren. Die positie was verzwakt door het SPSSA dat als onderdeel van de Uruguay Ronde was ondertekend in 1994 (zie supra). Het Protocol erkent bijvoorbeeld expliciet het voorzorgsbeginsel. Voor interessante besprekingen van het Protocol en de relatie ervan tot de WTO, zie o.a. Falkner (2000) en Oberthür en Gehring (2006).

¹³⁶ Een gelijkaardig mechanisme waarbij actoren internationale regels internaliseren na verschillende uitspraken van een internationaal panel die in dezelfde lijn liggen noemt Goldstein '*creating precedent*' (1996, pp. 553-556). Zie ook Victor (2000, p. 897): '[f]ormal disputes [...] create interpretations of the law, focus expectations on how the WTO system will handle possible future disputes, and deter other violations. If disputes demonstrate clear discipline and a credible threat to dismantle trade barriers, then countries will be more likely to remove illegitimate SPS measures on their own. [...] These extended and deterrent effects are extremely important multipliers of the effect of individual disputes, but they are also difficult to assess'. Ik kom op deze effecten, net als op de vaststelling dat deze moeilijk vast te stellen en te beoordelen zijn, terug in de conclusies.

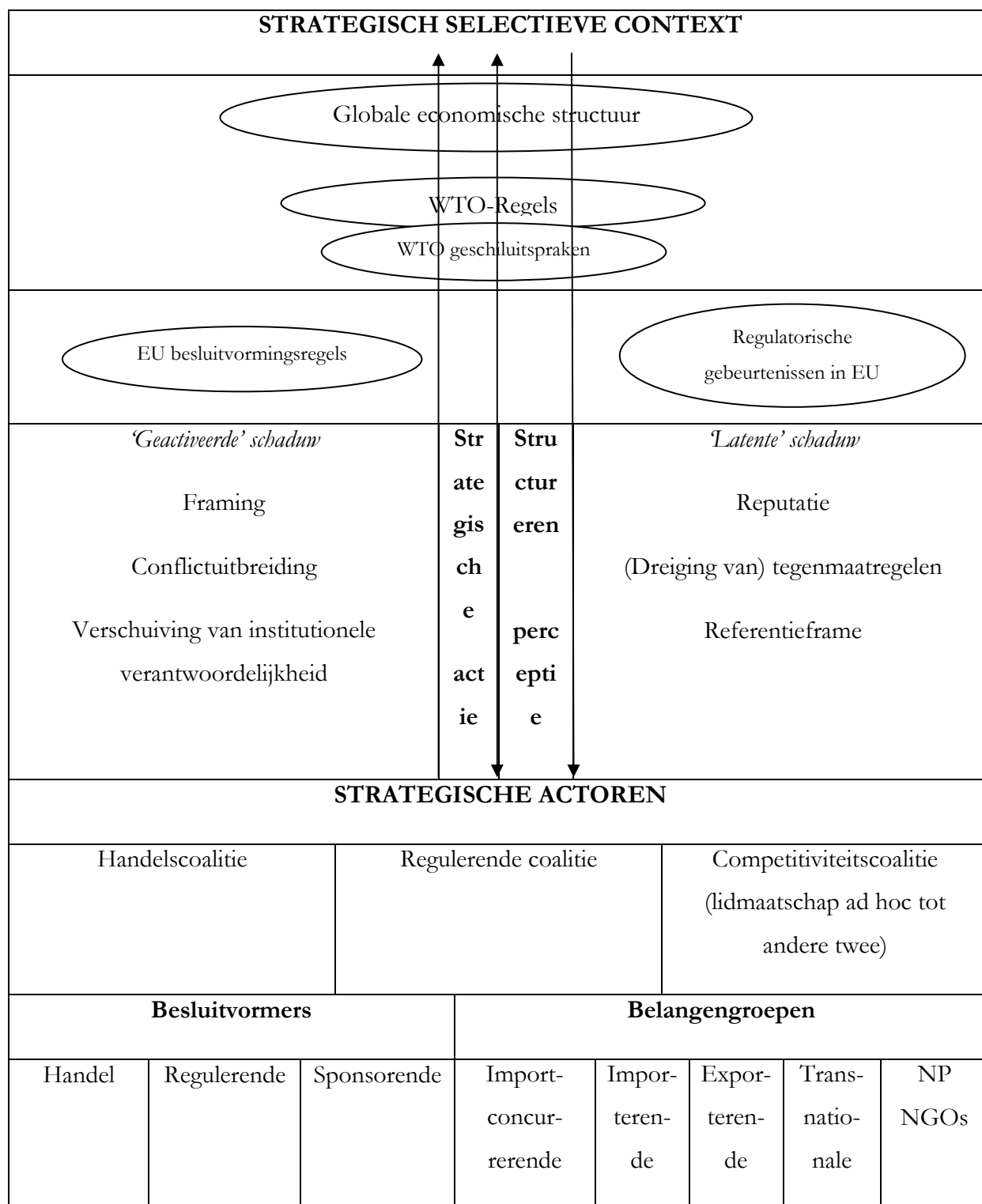
¹³⁷ De alledaagse definitie van internalisering begrepen als het incorporeren van aangeleerde waarden en attitudes wordt in dit proefschrift bedoeld.

geïstitutionaliseerd¹³⁸ en bijgevolg in hoeverre het niet meer nodig is voor voorstanders van WTO-consistentie om WTO-regels te benadrukken in besluitvormingsprocessen. Indien WTO-regels dermate geïnternaliseerd en/of geïstitutionaliseerd zijn dan vormen ze *‘an extra burden of proof on regime opponents because in discourses about proper behavior of states and other regime actors, the regime structure serves a frame of reference’* (Müller, 1993, p. 383 in Cortell & Davis, 1996, p. 457).

Op de volgende bladzijde geef ik het kritisch institutionalistisch perspectief dat in dit hoofdstuk omstandig werd gepresenteerd grafisch weer. Nogmaals wijs ik er op dat dit ‘model’ dient als een hulpmiddel om een beter inzicht te verwerven in de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen door middel van drie gevalsstudies, en op dit objectief zal worden beoordeeld, maar niet op positivistische wijze zal worden ‘getest’.

¹³⁸ De alledaagse definitie van institutionalisering verstaan als het in formele instituties (bv. wetten of administratieve besluiten) opnemen van bepaalde ideeën (bv. vermijden van staatsinmenging in vrije competitie) wordt hier gehanteerd.

Een holistisch kritisch historisch institutionalistisch model



METHODOLOGIE

Zoals eerder gezegd is de keuze voor onderzoeksdesign en methoden afhankelijk van een aantal factoren en voorafgaande keuzes als de aard van de probleemstelling, (ontologische en epistemologische) assumpties en het theoretisch kader. Methodologie behelst ook zelf niet één enkele maar verschillende, samenhangende keuzes. Een eerste afweging gaat over het aantal en het karakter van de gevallen die men wil onderzoeken. De einddoelstelling van politiekwetenschappelijk onderzoek is steeds om te veralgemenen, van de studies van een (aantal) geval(len) naar een ruimere populatie. Dit geldt zelfs voor de studie van ogenschijnlijk unieke gebeurtenissen als de Franse revolutie, waarbij men toch ook probeert om te veralgemenen, bijvoorbeeld naar de oorzaken voor of dynamieken van revoluties als ruimere klasse van gebeurtenissen.

Ik dien hier eerst te herhalen dat het niet de bedoeling van dit proefschrift is om uitspraken met voorspellend karakter te doen over causale verbanden. De probleemstelling van dit proefschrift is te complex, contingent en onvoorspelbaar om voorspellende causale verbanden te poneren. Daarom veronderstel ik dat geen enkele voorwaarde (bijvoorbeeld de mobilisering van exporterende bedrijven) *noodzakelijk* of *voldoende* is om de uitkomst (bijvoorbeeld WTO-consistentie) van besluitvorming over interne regulering met externe effecten te verklaren. De politieke strijd over interne regulering is contingent en kan dus niet worden afgeleid van exogene factoren. Dit onderzoek wil wel beter het *proces* begrijpen waarmee internationale handelsregels een invloed uitoefenen op interne regulering. Ik wil bijdragen tot de kennis over *hoe* die invloed werkt (en waarom zo) om op die manier te trachten factoren te identificeren die *bijdragen* tot de *waarschijnlijkheid* dat interne regulering (meer of minder) in overeenstemming is met internationale handelsregels, en nagaan welke doelstellingen ermee nagestreefd worden.

Om zulke processen te onderzoeken is kwalitatief onderzoek van een beperkt aantal gevallen aangewezen. Een ander, kwantitatief, onderzoeksdesign¹³⁹ om de invloed van internationale handelsregels op interne regulering mee te analyseren zou kunnen zijn om alle Europese verordeningen en richtlijnen met betrekking tot milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming in een bepaalde tijdspanne te verzamelen, deze te categoriseren op basis van de afhankelijke variabele, bijvoorbeeld geoperationaliseerd als of ze al dan niet tot een

¹³⁹ Kwalitatieve en kwantitatieve (statistische of formele) onderzoeksmethoden zijn niet wederzijds exclusief. Integendeel, multi-methodologisch onderzoek kan zeer waardevol zijn. Echter ben ik beperkt in tijd en middelen (en in vaardigheden qua statistische toepassingen en formele modellering) en zoals ik in de tekst boven uitleg leent mijns inziens deze studie zich moeilijk tot statistisch of formeel onderzoek.

handelsgeschiedenis hebben geleid, vervolgens alle gevallen te scoren op bepaalde (theoretisch afgeleide) relevante onafhankelijke variabelen (bv. verantwoordelijke DG, verantwoordelijke EP commissie, verantwoordelijke Raadsformatie, betrokkenheid transnationale, exporterende, importerende en importconcurrerende bedrijven, doelland en waarde van belemmerde buitenlandse import, aantal verwijzingen naar WTO-consistentie in Commissievoorstel en amendementen van EP en Raad, etc.) en vervolgens een regressieanalyse (of kwalitatieve comparatieve analyse, QCA) toe te passen om de verklarende waarde van de variabelen te ontdekken. Op die manier zouden we wel niet verder komen dan het eventueel vinden van correlaties en het vinden van noodzakelijke of voldoende voorwaarden. Het is maar de vraag of de complexiteit van de probleemstelling in overeenstemming kan worden gebracht met de ‘taal’ van kwantitatief onderzoek¹⁴⁰. Bovendien zou het in zulk design moeilijk zijn om historisch institutionalistische factoren mee in de analyse op te nemen. Zoals Pierson stelt helpt HI ‘*orient political scientists to a realistic, which is to say modest, set of aspirations regarding the possibilities for achieving parsimony and predictability in the study of politics*’ (Pierson, 2000, p. 252).

Ik opteer om mijn probleemstelling te onderzoeken door het uitvoeren van drie gevalsstudies. Een gevalsstudie kan worden gedefinieerd als een intensieve studie van één geval met de bedoeling een grotere groep van gelijkaardige gevallen te begrijpen (Gerring, 2004, p. 342). De keuze voor gevalsstudies hangt onder andere af van het aantal en de aard van de eenheden waarover we uitspraken willen doen. De populatie van eenheden die het voorwerp vormen van de probleemstelling van dit proefschrift is het geheel van ‘besluitvormingsprocessen over interne regulering met (potentiële) externe effecten’. Deze populatie is enorm groot. Door de bijzonder hoge mate van economische interdependentie die onze wereld vandaag kenmerkt kan men stellen dat quasi elke binnenlandse politieke beslissing met een impact op verhandelbare goederen en diensten potentieel internationale gevolgen heeft. Dus zo goed als elke gezondheids-, milieu- of consumentenbeschermende maatregel heeft potentieel externe gevolgen. Toch is er heel veel interne regulering waarvoor tijdens het besluitvormingsproces (potentiële) internationale effecten nauwelijks of geen invloed uitoefenen omdat bijvoorbeeld die externe effecten miniem zijn of als oncontroversieel (kunnen) worden beschouwd. Daarom houdt het weinig steek om een groot aantal willekeurig geselecteerde cases te onderzoeken. Beter is het met betrekking tot deze

¹⁴⁰ Of zoals Steinmo het treffend stelt, is politiek (of geschiedenis) bestuderen met de methoden en modellen afgeleid uit de fysica als ‘*studying poetry with algebra*’ (Steinmo, 2008, p. 134). Zo kan kwantitatief onderzoek dan wel de kans dat A en B correleren bepalen, en voldoende en noodzakelijke voorwaarden ontdekken (als A dan altijd B; nooit B zonder A), maar nooit causale verbanden aantonen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een interveniërende variabele (om in de statistische taal van kwantitatief onderzoek te blijven) verantwoordelijk is voor de relatie tussen A en B. Kwantitatief onderzoek kan in ieder geval nooit tonen *hoe* A (bijvoorbeeld democratisch politiek systeem) dan wel tot B (vrede) leidt.

probleemstelling om een aantal opmerkelijke gevallen te selecteren. Gevallen die bijzonder interessant zijn om te begrijpen, en ons iets kunnen leren over de complexe probleemstelling van het door en voor wie, hoe en waarom van de impact van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering¹⁴¹. De gevalsstudie methode wordt inderdaad het best geschikt geacht om complexe fenomenen mee te onderzoeken (zie o.a. George & Bennett, 2005; Bennett & Elman, 2007). Zo stellen Bennett en Elman dat de gevalsstudie methode toelaat om volgende factoren te bestuderen, die ook centraal staan in mijn theoretisch kader: *‘interaction effects among many structural and agent-based variables, path dependencies, and strategic interaction among large numbers of actors across multiple levels of analysis with private information and strong incentives to bluff or deceive other actors’* (Bennett & Elman, 2007, p. 171).

Verschillende methoden van gevallenselectie zijn mogelijk en gebruikelijk om zoveel mogelijk af te kunnen leiden uit (een) gevalsstudie(s). Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen volgende selectiemethoden op basis van de a priori kennis van de cases: typische, diverse, extreme, deviante, invloedrijke, meest gelijke en meest verschillende gevallen (zie Seawright en Gerring, 2008). Een typische case is interessant omwille van de representativiteit en bruikbaar om de waarschijnlijkheid van veronderstelde causale mechanismen te bevestigen of te ontkrachten. Diverse¹⁴² cases zijn interessant om het hele spectrum van de populatie te bestuderen en mechanismen in kaart te brengen, te bevestigen of te ontkrachten. Extreme cases zijn weinig representatief maar interessant omdat ze hypothesen kunnen genereren over wat de afwijking ten opzichte van de rest van de populatie kan verklaren. Afwijkende cases zijn gelijkaardig aan extreme maar deze terminologie wordt gebruikt wanneer extreme cases ingezet worden om met grote zekerheid een theoretisch verondersteld mechanisme te ontkrachten of (zeldzamer) te bevestigen. Invloedrijke cases zijn cases die omwille van hun eigenschappen interessant zijn om bijvoorbeeld de assumpties achter een model te testen, en zo dus een invloed kunnen hebben op de bevindingen voor een ruimere populatie cases. Ten slotte is in comparatief gevalsstudie onderzoek de selectie van meest gelijke of meest verschillende gevallen een vaak gebruikte methode om te generaliseren over welke onafhankelijke variabelen de verschillen of overeenkomst in de afhankelijke kunnen verklaren. Ik heb ervoor gekozen diverse cases te

¹⁴¹ De keuze tussen willekeurige en bewuste selectie wordt dus bepaald door een *trade-off* qua doelstelling: generalisering versus zoveel mogelijk interessante informatie verzamelen (Flyvbjerg, 2006). Aangezien over het fenomeen dat in dit proefschrift wordt bestudeerd thans weinig bekend is, wordt voornamelijk het tweede beoogd. Cases worden dan geselecteerd op basis van de verwachtingen over de informatie die ze bevatten.

¹⁴² Wanneer in selectiemethoden van cases voor gevalsstudie onderzoek een adjectief wordt gebruikt kan dit zowel betrekking hebben op de ‘onafhankelijke’ als de ‘afhankelijke’ variabelen.

onderzoeken (die variëren in de uitkomst), met inclusie van een afwijkende case wat betreft de rationeel functionalistische theorie (een *very likely case* vanuit dit perspectief; zie infra).

Gevalsstudie onderzoek is echter slechts een bepaalde methode van selectie en definitie van gevallen, geen analytische strategie om deze gevallen vervolgens mee te lijf te gaan. De analytische strategie die ik kies wordt *process-tracing* genoemd. Deze methode behelst het verzamelen van feiten en analyseren van causale mechanismen, processen, gebeurtenissen, acties, verwachtingen en andere interveniërende variabelen die veronderstelde oorzaken aan geobserveerde gevolgen linken (Bennet & George, 2004). Process-tracing kan verder worden onderverdeeld in twee verschillende types. De eerste, ‘procesverificatie’, houdt het testen in of geobserveerde processen in een bestudeerd geval overeenkomen met diegene die werden voorspeld door de ontworpen of geselecteerde theorie(ën). De tweede, die ‘procesinductie’ wordt genoemd, houdt het inductief observeren in van klaarblijkelijke causale mechanismen en het heuristisch vertolken van deze geobserveerde mechanismen voor toekomstig testen. Aangezien ik vertrek vanuit een theoretisch kader, ontwikkeld door de belangengroepentheorieën van regulering en handelsbeleid te integreren en beter te doen aansluiten bij de complexe realiteit door historisch institutionalistische concepten, internationale effecten en handelsregels toe te voegen als relevante strategische actie en context (zie supra), hanteer ik de procesverificatie methode. Toch wordt in het empirisch onderzoek een open blik behouden op alle aspecten die niet zijn opgenomen in het theoretisch kader maar toch een belangrijke invloed hebben gehad in het bestudeerde geval. Ik zal vervolgens trachten in de conclusie uitspraken te doen over de veralgemeenbaarheid van zulke vaststellingen.

Process-tracing maakt gebruik van microcorrelatie, dat wil zeggen ‘[...] *the minute tracing of the explanatory narrative to the point where the events to be explained are microscopic and the covering laws correspondingly more certain*’ (Bennet & George, 2004, p. 228). Het verschil met macrocorrelatie kan het best worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld met betrekking tot de probleemstelling van dit proefschrift. Een macrocorrelatie benadering van interne regulering met externe effecten zou het poneren zijn van de algemene hypothese dat ‘internationale handelsregels (onafhankelijke variabele) een inperkende invloed hebben op besluitvormingsprocessen over interne regulering (afhankelijke variabele)’, en zou die kwantitatief kunnen testen (zie supra). Een microcorrelatie benadering gaat het hele proces beschrijven dat de

onafhankelijke variabele(n) met de afhankelijke verbindt, en tracht telkens een microverklaring te bieden voor elke stap in het proces¹⁴³.

Process-tracing is mijns inziens de beste analytische strategie om de probleemstelling van deze studie, namelijk hoe internationale handelsregels in de praktijk een invloed uitoefenen op interne regulering, mee te onderzoeken. Zoals eerder uitgelegd is de stelling ‘WTO-regels beperken lidstaten in hun autonomie om te reguleren in de domeinen van milieu-, gezondheids- en consumentenbescherming’ te structuralistisch. Het kent aan internationale handelsregels een direct effect toe die deze niet bezitten. De oplossing om dan wel te weten te komen hoe deze regels interne besluitvormingsprocessen beïnvloeden is ons te wenden tot processen en (causale) mechanismen (Checkel, 2005). Mechanismen zijn terugkerende processen die beginsituaties en -factoren linken met een specifieke uitkomst (Mayntz 2003, pp. 4-5 geciteerd in Checkel, 2005, p. 4). Op een analytisch niveau bevinden mechanismen zich net onder theorieën. Bij procesverificatie zoekt de onderzoeker tussen de ‘onafhankelijke variabelen’ en de ‘afhankelijke variabele’ naar een aantal theoretisch geïnformeerde stappen. In een kritisch historisch institutionalistisch perspectief als concretere toepassing van een strategisch relationele benadering zijn het inderdaad mechanismen (strategische actie en strategisch selectieve context) waarop wordt gefocust (zie supra).

De data bij process-tracing zijn kwalitatief van aard, meestal in de vorm van persartikels, interviews en primaire documenten. Gezien bijvoorbeeld over REACH al veel onderzoek is gebeurd, zal ik ook gebruik maken van secundaire bronnen, wanneer deze relevante informatie of analyses bevatten. Door het combineren van interviews met betrokkenen en hen te bevragen naar hun perceptie van hun eigen invloed op het besluitvormingsproces en die van de andere betrokkenen, en van relevante factoren, als aanvulling op een eigen procesanalyse, gebaseerd op primaire en secundaire bronnen, is mijn analyse betrouwbaarder en meer valide door triangulatie van data, verzamel- en analysemethoden¹⁴⁴ (zie Arts & Verschuren, 1999; zie kritische reflectie onder conclusies).

¹⁴³ Merk op dat ik in mijn theoretisch kader zelf zeer terughoudend ben geweest de termen ‘onafhankelijke’ en ‘afhankelijke’ variabelen te gebruiken. In mijn kritisch historisch institutionalistisch perspectief waarbij een dialectische relatie tussen structuur en agency wordt verondersteld, zijn de relevante factoren geen vastliggende onafhankelijke of afhankelijke factoren. Opnieuw echter past hier de bedenking dat dit proefschrift toch vooral focust op één richting van deze dialectische relatie, namelijk de invloed van WTO-regels op EU besluitvormingsprocessen over interne regulering.

¹⁴⁴ Voor elke gevalstudie werden betrokkenen geïnterviewd die verschillende maatschappelijke en publieke posities ten aanzien van de regulering innamen. Zoals in de tekst geschreven dienden deze interviews vooral als toetssteen voor de eigen procesanalyse. Zie algemene conclusies voor een kritische bespreking.

De cases werden als eerder gezegd geselecteerd op de uitkomst. Dit is een strategie die wordt gebruikt wanneer het onderzoek eerder exploratief van aard is en/of het de bedoeling is om bestaande theorieën te weerleggen en nieuwe te testen (in dit proefschrift geldt beide). De cases variëren dus op de uitkomst en de *prima facie* invloed van WTO-regels. Terwijl in één geval, het handelsverbod op zeehondenproducten, de uitkomst de meest handelrestrictief mogelijke regulering was, resulterend in een WTO-geschil, is in een ander geval, de carbon border tax beslist om (voorlopig) helemaal niet de weg in te slaan van een regulering die handelsbelemmerend zou zijn. In het geval van de REACH verordening bevindt de uitkomst zich ergens tussenin. REACH heeft potentieel grote handelseffecten maar de regulering is in de loop van het besluitvormingsproces significant afgezwakt. De drie cases verschillen dus qua evoluties van de besluitvormingsprocessen en dekken het volledige spectrum aan mogelijke uitkomsten, van meest naar minst handelsrestrictief, met REACH ergens middenin. Deze variatie laat ons toe om op zoek te gaan naar verklaringen voor zulke verschillende evoluties en uitkomsten. De betrachting is, nogmaals, bescheiden. Ik wil de analyse van deze gevalsstudies gebruiken als bouwstenen voor een beter begrip en conceptualisering van de binnenlandse invloed van WTO-regels, niet als een rigoureuze test voor een alomvattend en alles verklarend model.

De variatie van de cases in de uitkomst lijken *prima facie* de alternatieve verklaringen afgeleid van bestaande theorieën over de binnenlandse invloed van internationale afspraken te weerleggen. Volgens realisten zou de EU als grootste markt ter wereld bij het ontwerpen van interne regulering eigenlijk weinig of geen rekening moeten houden met de externe effecten en WTO-regels, tenzij ten gevolge van machtsbalancerings. Zij lijken zo niet te kunnen verklaren waarom de EU wel REACH maar geen CBT heeft geïntroduceerd. Volgens rationeel functionaristen, zoals boven uitgelegd de dominante theorie van naleving van internationale afspraken en handelsregels in het bijzonder, zullen landen afspraken naleven door het mechanisme van interne mobilisatie van exporteurs die te verliezen hebben bij een eventuele veroordeling, en de vrees voor reputatiekosten bij besluitvormers. De verwachtingen van dit argument lijken echter niet te worden ingelost in een *very-likely* geval, het EU handelsverbod op zeehondenproducten. In dat geval zou het rationeel functionalisme voorspellen dat de EU geen importverbod zou aannemen omdat exporteurs de veroordeling van zulke regulering en daaruit resulterende tegenmaatregelen vrezen en zij samen met besluitvormers vrezen dat dit verbod de relaties met Canada zal verslechteren en de EU als een onbetrouwbare handelspartner zal worden aanzien, vooral in het vooruitzicht van EU–Canada vrijhandelsonderhandelingen. Gezien exporteurs geen competitie ondervinden van de andere economische belangengroep die er volgens rationeel functionaristen

toe doet in handelsbeleid, namelijk importconcurrerende zeehondenjagers (die namelijk zo goed als afwezig zijn in de EU), zouden zij gemakkelijk de beslissing tot zulk invoerverbod moeten hebben kunnen tegenhouden, *quod non*. Ook staatscentrisch constructivisme¹⁴⁵ lijkt moeilijk te kunnen verklaren waarom de EU wel bereid is multilaterale afspraken (potentieel) te overtreden om daarmee de huid van dieren in derde landen (letterlijk) te redden, maar niet om de gezondheid van de eigen burgers en het mondiale klimaat te beschermen. Als de drie dominante stromingen in IR en EU studies, realisme, liberalisme (rationeel functionalisme) en constructivisme, blijkbaar niet het effect van internationale handelsregels op interne regulering kunnen verklaren (ik ga op het einde van elke gevalsstudie en in het concluderende hoofdstuk uiteraard wel nog in op deze theorieën), is de ruimte gemaakt om een alternatieve, institutionalistische verklaring naar voren te schuiven en te toetsen.

De drie hoofdstukken die de gevalsstudies afzonderlijk bespreken zijn telkens op dezelfde manier opgebouwd. Eerst wordt de context en het besluitvormingsproces grondig beschreven. Er zal steeds ruimschoots aandacht worden gegeven aan de ruime omgeving waarin het besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. Zoals bij het construeren van het theoretisch kader via de kritisch historisch institutionalistische benadering is besproken, ken ik een groot belang toe aan de historische context waarin beslissingen plaatsvinden. Vervolgens zal de invloed van internationale handelsoverwegingen en de rol van WTO-regels in het bijzonder worden besproken. Afzonderlijk worden de groepen actoren die ik in het theoretisch kader heb geclassificeerd en hun strategische actie besproken. Elk hoofdstuk eindigt met een tussenbesluit.

¹⁴⁵ Nogmaals wil ik benadrukken dat ik me ervan bewust ben dat ik veralgemeningen van de alternatieve theorieën hanteer, die echter zijn gebaseerd op de omschrijvingen en karakterisering van deze door deskundige auteurs op het vlak van de binnenlandse invloed van internationale organisaties en de naleving van internationale regels. Vooral voor wat constructivisme betreft, begeef ik me daarbij op glad ijs. Er zijn namelijk zeker versies van constructivisme waar ik het grotendeels mee eens ben. Bijvoorbeeld de omschrijving van Ruggie (1998, p. 879) dat '[c]onstructivists hold the view that the building blocks of international reality are ideational as well as material; that ideational factors have normative as well as instrumental dimensions; that they express not only individual but also collective intentionality; and that the meaning and significance of ideational factors are not independent of time and place' sluit erg aan bij mijn kritisch historisch institutionalistisch perspectief. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen die constructivismen die de staat als belangrijkste analyse-eenheid nemen en vervolgens uitgaan van intersubjectieve normen als internationaal gedeeld begrip en meer 'actorcentrische' constructivismen. Ik zal daarom, in navolging van Young (2009), in het vervolg het adjectief 'staatscentrisch' gebruiken om dat constructivisme dat in de literatuurstudie van de invloed en naleving van internationale regels werd beschreven (en daarin soms ook idealisme of normatieve benaderingen wordt genoemd) te onderscheiden van actorcentrisch constructivisme, en ook van het 'kritisch constructivisme' dat binnen IPE bestaat. Dit kritisch constructivisme lijkt ook erg op het kritisch historisch institutionalisme dat ik hier heb ontwikkeld, inclusief een zeer overeenkomstige conceptualisering van structuur en agency (zie o.a. van Apeldoorn, 2002, p. 14 e.v.). Ik verkies kritisch historisch institutionalisme te gebruiken onder andere omdat ik meen dat deze terminologie beter vat hoe preferenties en strategieën gevormd worden op basis van percepties van, maar nog steeds in belangrijke mate materiële structuren en instituties die historisch gevormd zijn en tot hun verdere evolutie bijdragen, terwijl constructivisme minder aandacht besteedt aan deze materiële grondslag en eerder een doorslaggevende rol voor gedeelde ideeën ziet weggelegd, en minder dan kritisch historisch institutionalisme aandacht besteedt aan de belangen en machtsverhoudingen die schuil gaan achter instituties. Ik leg in de conclusies nog omstandiger uit waarom ik voor kritisch historisch institutionalisme opteer.

In de algemene conclusies worden de gevalsstudies vergeleken en op basis van die vergelijking verdere besluiten getrokken.

HOOFDSTUK 3. HANDELSVERBOD OP ZEEHONDENPRODUCTEN

‘[...] a labelling scheme may [...] ensure that the Community’s international commitments as regards trade in seal products are fully respected’ (Wallis, 2008, amendement 7)

‘Today there is no WTO jurisprudence available in this area. This is however a weak argument for adopting unenforceable measures, rather than opting for a total trade ban’ (Brepoels, 2009, position of the rapporteur).

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES¹⁴⁶

Zeehondenjacht is een gecontesteerde praktijk sinds het einde van de jaren 1960, toen foto’s en beelden van gruwelijke praktijken aan de wereld werden getoond door Brian Davies, medeoprichter van Greenpeace, en deze de steun kreeg van Brigitte Bardot. Zeehondenjacht vindt traditioneel voornamelijk plaats in Canada, maar ook in Groenland, Namibië, Noorwegen, Rusland, en in zeer beperkte mate ook in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland.

Reeds in 1983 verbood de Europese Gemeenschap de import van huiden en producten van huiden van zadelrobjongen en klapmutsjongen (zeehondenpuppy’s van minder dan 21 dagen oud) (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1983). De richtlijn voorzag in een tijdelijk importverbod van 1 oktober 1983 tot 1 oktober 1985, tenzij de Raad op voorstel van de Commissie en op basis van een evaluatierapport van de Commissie bij gekwalificeerde meerderheid zou beslissen om het importverbod te verlengen. Die verlenging gebeurde uiteindelijk ook, in eerste instantie tot 1 oktober 1989. In dat jaar werd de richtlijn aangepast en meerbepaald permanent gemaakt.

Dit permanent verbod bleek echter onvoldoende om dierenrechtenactivisten en de publieke opinie ook definitief tevreden te stellen. Als reactie op deze publieke bezorgdheid verzocht het EP in haar verklaring van 26 september 2006 aan de Commissie om onmiddellijk een verordening op te stellen om de import en het op de markt brengen van alle zeehondenproducten (dus ook die ouder dan 21 dagen) te verbieden, slechts met vrijstelling voor producten afkomstig van de traditionele jacht door de Eskimogemeenschap (Europees Parlement, 2006). De verklaring van het Europees Parlement, die door 425 MEP’s werd

¹⁴⁶ Voor een overzicht van het officiële besluitvormingsproces en alle officiële documenten, zie: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DossierId=197286.

ondertekend, motiveerde de noodzaak van zulk verbod op basis van een aantal overwegingen: dat het grote aantal zeehonden die in het Noordwesten van de Atlantische Oceaan worden geslacht de populatie gevoelig uitdunt; dat een meerderheid van de zeehonden die worden gedood diertjes zijn van minder dan drie maanden oud; dat, gemiddeld, jagers minder dan 5% van hun inkomen halen uit de zeehondenjacht; en dat een studie uit 2001 had aangetoond dat 42% van de geslachte zeehonden nog bij bewustzijn konden zijn terwijl ze werden gevild.

Ondertussen waren in een aantal EU Lidstaten besluitvormingsprocessen aan de gang tot het instellen van een nationaal verbod op de handel in zeehondenproducten, terwijl nog andere overwogen om actie te ondernemen. In maart 2007 vaardigde België uiteindelijk als eerste EU Lidstaat een handelsverbod op zeehondenproducten uit, waarbij zowel het verwerken van zeehondenproducten als de handel in deze producten buiten de wet werden gesteld (Koninkrijk België, 2007). Een aantal maanden later, in juli 2007, nam Nederland een gelijkaardig verbod aan (Koninkrijk der Nederlanden, 2007). Beide verboden bevatten uitzonderingen voor de traditionele jacht van de Eskimogemeenschap. In België werd een wetsontwerp voor het verbieden van de verwerking van en handel in zeehondenproducten reeds overwogen sinds 2004. De parlementairen die een wetsvoorstel in de Belgische Senaat indienden in 2006 stelden dat kritiek op het overwogen wetsontwerp door Italië, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Canada, die de legaliteit van het ontwerp in de context van Art. 30 VEG en conformiteit met WTO-verplichtingen in vraag stelden, de vertraging in de besluitvorming verklaarden (Belgische Senaat, 2006). Inderdaad, reeds tijdens een vergadering van het TBT comité in de WTO van 4 november 2004 had Canada België om uitleg gevraagd over het Wetsontwerp¹⁴⁷. In het TBT comité is het, ongeacht het feit dat het om een ontwerpregulering van een Lidstaat, in casu België, gaat, de Europese Commissie die antwoordt op vragen opgeworpen door een andere WTO-lidstaat, in casu Canada (zie hoofdstuk 1). De vertegenwoordiger van de Commissie antwoordde dat op Europees niveau werd onderzocht of de Belgische ontwerpwetgeving compatibel is met EU en internationaal recht. Later, op de TBT comité vergadering van 7-9 juni 2006, zou Canada opnieuw haar bezorgdheid uiten over de aanstaande Belgische en Nederlandse importverboden¹⁴⁸. Tijdens de TBT vergadering van 9 november 2006 maakten Canada en Noorwegen hun grote bekommernis opnieuw duidelijk, op dat moment niet enkel met de Belgische en Nederlandse wetsontwerpen, maar ook met de verklaring van de Duitse Bundestag die had opgeroepen tot een nationaal verbod in afwachting van een ban voor de EU als geheel, en met de verklaring van het EP waarin de Commissie werd opgeroepen om zulke ban voor de

¹⁴⁷ G/TBT/M/34.

¹⁴⁸ G/TBT/M/39.

EU als geheel voor te stellen¹⁴⁹. Canada stelde opnieuw dat deze reguleringen inconsistent zouden zijn met de WTO-verplichtingen van deze Lidstaten en dus ook van de EU. Niet alleen zijn zeehonden geen bedreigde diersoort, ook het publieke opinie/zeden argument was volgens het Noord-Amerikaanse land niet consistent aangezien de jacht- en vilpraktijken op zeehonden niet gruwelijker zijn dan gelijkaardige praktijken die gebeuren met andere dieren in de EU. De vertegenwoordiger van de Europese Commissie stelde Canada en Noorwegen gerust dat *‘it was giving careful consideration to the concerns voiced and would ensure that the Belgian and Dutch draft measures were compatible both with Community and WTO law’*¹⁵⁰. Een gelijkaardig verhaal van twijfel aan regeringszijde zoals zich in België voordeed stellen we vast in Nederland. Terwijl voor een verbod op zeehondenproducten slechts een uitvoerend besluit nodig was door de regering, waarin zeehonden als beschermde diersoorten werden toegevoegd aan de Flora- en Faunawet en het Besluit aanwijzing en Besluit vrijstelling moest worden geamendeerd, was er aanvankelijk niet genoeg steun in de regering om dit door te voeren.

Op 25 september 2007 verzocht Canada om consultaties bij de WTO als eerste stap in een geschil omtrent deze nationale verboden¹⁵¹.

De Belgische en Nederlandse nationale handelsverboden verhoogden de druk op de Europese Commissie om met een voorstel te komen voor een pan-Europees verbod omwille van de verstoring van de interne markt die deze bans veroorzaakten. De Commissie zelf had nochtans op 11 mei 2006 gesteld dat *‘the seal population in the Northwest Atlantic has grown significantly since the early 70’s, from just under 2 million to around 5.8 million in the case of harp seals’* en dat bijgevolg *‘there is no scientific basis linked to the conservation of the harp and hooded seals for extending the scope of application of Council Directive 83/129/EEC’*¹⁵². Met andere woorden gaf de Commissie toen a priori aan dat in elk geval Art. XX (b) en (g) niet konden worden ingeroepen om een handelsverbod te rechtvaardigen. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1 is een verstoring van de intracommunautaire handel in uitzonderlijke gevallen toegelaten, waaronder op grond van publieke zeden. In navolging van Artikels 14 en 95 van het VEG¹⁵³ geldt dat wanneer een Lidstaat nationale wetgeving heeft geïntroduceerd die afwijkt van een geharmoniseerde regel, zoals in deze gevallen, en dit is toegelaten, de Europese Commissie verplicht is onmiddellijk te onderzoeken of het

¹⁴⁹ G/TBT/M/40.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ DS 369, European Communities – Certain Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products.

¹⁵² G/TBT/M/39.

¹⁵³ Artikels voorafgaand aan het Verdrag van Lissabon die nog van toepassing waren tijdens dit dossier.

gepast is de geharmoniseerde regel aan te passen¹⁵⁴. De Commissie was dus juridisch, verdragsrechtelijk verplicht om te reageren op de Belgische en Nederlandse verboden, terwijl ze het verzoek van het Europees Parlement uit september 2006 naast zich neer kon leggen, en dat ook had gedaan. Dat verzoek, de door opiniepeilingen ondersteunde wetenschap dat de Europese publieke opinie zeer afkerig is van zeehondenjacht en het feit dat nationale verboden ook in de maak waren in andere, grotere lidstaten als Duitsland en Italië, betekende dat het voor de Commissie zeer moeilijk was om de nationale verboden van België en Nederland te vernietigen.

De Commissie nam een eerste stap door het Europees Voedselveiligheidsagentschap (EFSA) te verzoeken om een wetenschappelijke opinie over de methoden waarmee zeehonden worden gedood en gevild. In haar wetenschappelijke positie moest het EFSA vaststellen dat er slechts weinig wetenschappelijk betrouwbare studies bestaan over deze materie, maar kon het toch concluderen dat zeehonden snel en effectief kunnen worden gedood zonder dat daarbij vermijdbare pijn, stress, angst of andere vormen van lijden wordt veroorzaakt, waarbij een verscheidenheid aan methoden worden ingezet om gevoelshersensfuncties uit te schakelen (EFSA, 2007). Anderzijds vond het EFSA ook sterke bewijzen terug dat in de praktijk snel en effectief doden niet altijd plaatsvindt en dat sommige methoden voor het doden van zeehonden inherent gruwelijk zijn. Om het beschaafde doden van zeehonden te verzekeren stelde het EFSA een proces in drie stappen voor: effectief klappen/schieten, effectief de bewustzijnstoestand controleren, en effectief leegbloeden aangevuld met effectieve onafhankelijke controle van de toepassing van deze methode.

Canada en Noorwegen verhoogden ondertussen hun druk via het TBT comité van de WTO. Ze verzochten de Commissie om haar onderzoek naar de praktijk van zeehondenjacht uit te breiden naar alle commerciële jachtpraktijken en dat zowel binnen als buiten de Europese Unie. Ze vroegen de Commissie om bij Lidstaten aan te dringen om tijdens de duur van het onderzoek (door het EFSA) geen nationale verboden in te stellen¹⁵⁵. Canada en Noorwegen verklaarden hun volle medewerking aan het onderzoek van het EFSA en de Europese Commissie antwoordde dat ze inderdaad bij het EFSA het belang had onderstreept van het betrekken van wetenschappers uit landen waar zeehondenjacht plaatsvindt¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Dus, terwijl het VEG geen specifieke wettelijke basis voorziet die de Gemeenschap toelaat om op te treden op ethische basis, verhindert het gegeven dat wetgeving is gebaseerd op ethische overwegingen ook niet dat maatregelen worden aangenomen die als doelstelling hebben de goede werking van de interne markt (her) in te stellen, zoals opgedragen door artikel 14 VEG. Als hoeder van de interne markt heeft de Commissie ook een inherente preferentie voor het herstellen van het vrij verkeer.

¹⁵⁵ G/TBT/M/41.

¹⁵⁶ G/TBT/M/42.

Vervolgens kwam de Commissie op 23 juli 2008 met haar voorstel tot verordening betreffende de handel in zeehondenproducten (Europese Commissie, 2008a)¹⁵⁷. Op basis van de EFSA opinie, een uitbestede studie die de regulatorische raamwerken en de managementpraktijken voor zeehondenjacht in verschillende landen en de handels- en socio-economische impact van een mogelijk verbod van de zeehondenjacht onderzocht en een publieke raadpleging georganiseerd via het internet concludeerde de Commissie dat de beste manier om de doelstelling van het beschermen van dierenwelzijn en het tegemoetkomen aan de publieke opinie een conditioneel verbod zou zijn (European Commission Staff, 2008). Het op de markt brengen van, import naar en transit door of export vanuit de EU van alle zeehondenproducten werd verboden. Desondanks zou handel in deze producten toegelaten zijn onder bepaalde voorwaarden, die verband houden met de manier waarop zeehonden worden gedood en gevild. Zulke humane methoden die landen zouden vrijstellen van het verbod zouden worden gebaseerd op de beste praktijken zoals geïdentificeerd in de wetenschappelijke positie van het EFSA¹⁵⁸. Zulke producten zouden moeten worden voorzien van een label waarmee duidelijk kan worden geïdentificeerd dat deze uit landen komen die de gestelde voorwaarden respecteren. Controle op deze voorwaarden zou gebeuren door de Commissie en de Lidstaten, daarbij bijgestaan door een op te richten *European Centre for the Protection and Welfare of Animals*. Het Commissievoorstel was er dus op gericht om stimulansen te geven aan landen zodat deze hun wetgeving zouden herzien en aanpassen zodoende zeehondenjacht en -villen in overeenstemming te brengen met beschaafde methoden zoals door het EFSA bepaald. De traditionele jacht door de Eskimogemeenschap die bijdraagt tot het overleven van hun leden werd geheel vrijgesteld van het verbod, net zoals het geval was in de Belgische en Nederlandse verboden en zoals verzocht door het EP. Het Commissie management document waarin een impactbeoordeling werd gemaakt sneed expliciet de kwestie van WTO-conformiteit van de voorgestelde regelgeving aan (European Commission Staff, 2008). Volgens het document kan het verbod worden gerechtvaardigd op basis van Art. XX van de GATT, meer bepaald op basis van Art. XX(a) dat landen toelaat om maatregelen te nemen die de handel belemmeren indien dit noodzakelijk is om publieke zeden te beschermen, op voorwaarde dat zulke maatregelen niet arbitrair of onrechtvaardig discriminerend worden uitgevoerd.

¹⁵⁷ Noch in hoofdstuk 1, noch hier of in één van de andere gevalsstudies wordt in detail de gewone wetgevingsprocedure (voor het Verdrag van Lissabon 'medebeslissingsprocedure' genoemd) uitgelegd. Voor een gedetailleerd overzicht zie 'Ordinary Legislative Procedure "Step by Step"' op de website van de Europese Commissie, beschikbaar via http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm.

¹⁵⁸ Meerbepaald zouden uitzonderingen op het verbod worden toegestaan aan die landen die kunnen aantonen dat in hun territoria 'adequate legislative and enforcement provisions are in place seeking to ensure that seals are killed and skinned without causing avoidable pain, distress and any other forms of suffering and high animal welfare standards respecting the basic criteria highlighted by the results of the Commission's impact assessment process are applied and that their application is properly enforced and monitored' (European Commission Staff, 2008, p. 51)

In het Europees Parlement werd de commissie Interne markt en consumentenbescherming (IMCO) aangesteld als de verantwoordelijke commissie om te beraadslagen over de verordening. De commissies Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI), Internationale handel (INTA), Landbouw en plattelandontwikkeling (AGRI) en Visserij (PECH) werden adviserende commissies.

Op 7 januari 2009 stelde de rapporteur voor het IMCO Diana Wallis (ALDE) haar voorlopig rapport voor (Wallis, 2009a). Dit rapport amendeerde het Commissievoorstel aanzienlijk. In plaats van een conditionele ban stelde het een labelling systeem voor. Het oordeelde dat het Commissievoorstel contradictoir was tegenover de dubbele doelstelling die het stelde te verwezenlijken, namelijk dierenwelzijn en het minimaliseren van de impact op de Eskimogemeenschap. Bovendien oordeelde het dat het verbod inconsistent was met het Verdrag net als met de internationale verplichtingen van de EU, meerbepaald incompatibel met WTO-regels¹⁵⁹. Het rapport stelt dat *'[...] a labelling scheme may [...] ensure that the Community's international commitments as regards trade in seal products are fully respected'* (Wallis, 2009a, amendement 7). Volgens de begeleidende noot bij het voorlopig rapport zou het voorstel van de Europese Commissie de kritische blik van een WTO-panel niet doorstaan omdat het de voorwaarden van noodzakelijkheid en non-discriminatie zou schenden. Een certificatie of labelling systeem dat gepaste informatie voorziet voor het publiek is volgens het Wallis rapport de meest effectieve beleids optie.

Desondanks, wanneer minder dan twee maanden later het IMCO een definitief rapport aannam met 25 stemmen tegen 7 was dit van een geheel andere aard dan het voorlopige Wallis rapport (Wallis, 2009b). Het voorstel tot een EP legislatieve resolutie dat het definitieve rapport bevat, voorzag in een compleet verbod in plaats van het conditionele verbod zoals voorgesteld door de Commissie en dus in volkomen tegenstelling tot het nog veel minder strenge labelling systeem zoals oorspronkelijk voorgesteld in het voorlopige Wallis rapport. Blijkbaar weerspiegelde het voorlopige Wallis rapport niet de opinie van een meerderheid van de IMCO leden. De voorgestelde EP legislatieve resolutie oordeelde dat commerciële zeehondenjacht *inherent* gruwelijk is en dat beschaafde jacht-, doden- en vilmethoden onmogelijk effectief kunnen worden gecontroleerd op het terrein, gegeven de afgelegen en wijdverspreide omgeving waarin deze plaatsvindt en het grote aantal jagers. In de amendementen worden de dierenwelzijnsoverwegingen van een grote meerderheid van Europese burgers en

¹⁵⁹ Zou het toeval zijn dat Diana Wallis juriste is van opleiding, en zij al sinds 1999 de ALDE coördinator in de Commissie Juridische zaken van het Europees Parlement is?

milieuconserveringsoverwegingen onderstreept. Er wordt expliciet geargumenteed dat deze overwegingen de voorwaarden van WTO-regels respecteren.

Tijdens de TBT comité vergadering van 18-19 maart 2009 uitten Canada en Noorwegen opnieuw hun grieven over deze evoluties¹⁶⁰. Zij stelden dat zowel het Commissievoorstel als de amendementen die door het IMCO worden voorgesteld in overtreding zijn van de verplichtingen van de EU voor de WTO. Toch maakten zij tijdens deze en andere vergaderingen hun relatieve voorkeur voor de conditionele ban zoals voorgesteld door de Europese Commissie duidelijk, die hen in staat zou stellen om te blijven zeehondenproducten naar de EU markt te exporteren indien zij de criteria voor humaan doden respecteren¹⁶¹. De vertegenwoordiger van de Commissie antwoordde dat op dit moment het voorstel volgens de EU niet meer binnen het bereik van het TBT akkoord (en dus comité) valt, aangezien de EU GATT Art. XX(a) als verantwoording inroept.

Deze voorgestelde EP legislatieve resolutie was compleet in lijn met de opinie van het ENVI, opgesteld door Belgisch rapporteur Frieda Brepoels (EPP-ED) (Brepoels, 2009 in Wallis, 2009, pp. 32-55)¹⁶². Ook dit rapport besteedt expliciet aandacht aan de internationale handelsverplichtingen van de EU maar is er van overtuigd dat het verbod kan worden verantwoord onder Art. XX(a) van de GATT, aangezien morele bezorgdheden bij het Europese publiek duidelijk aangetoond zijn en er geen werkbaar minder handelsverstorend alternatief beschikbaar is. Het AGRI was een andere mening toegedaan (Wallis, 2009, pp. 56-75). Het uitte haar twijfels bij de effectiviteit van het Commissievoorstel voor de doelstelling van dierenwelzijn. Het stelde als alternatief voor om een duidelijk onderscheid in te voeren tussen grootschalige commerciële jacht en occasionele jacht waarbij slechts een beperkt aantal dieren betrokken wordt, en enkel het eerste te verbieden. Het INTA en PECH dienden geen opinie in. De voorlopige opinie van het INTA zoals opgesteld door David Martin (PES) was vergelijkbaar met het ENVI rapport en stelde dus een totaalverbod voor maar werd nipt weggestemd.

¹⁶⁰ G/TBT/M/47.

¹⁶¹ Tijdens de vergadering van 25-26 juni 2009 stelde de Canadese vertegenwoordiger dat 'her country had gone to great length to ensure that the seal hunt was humane, well-regulated and sustainable. [...] *Canada strongly urged the European Communities to reject the trade ban and engage with sealing countries to set international standards for animal welfare in sealing. She stressed that should the EU Council of Ministers adopt the regulation as currently drafted, Canada would take action to defend its WTO rights and interests under the TBT Agreement, and other relevant WTO agreements*' (G/TBT/M/48; eigen nadruk). De vertegenwoordiger van Noorwegen legde gelijkaardige verklaringen af.

¹⁶² Die volgens verschillende bronnen intensief coördineerde met de Belgische diplomatie, gezien het belang dat België had bij de Europeanisering van het nationale Belgische verbod uit 2007.

Het handel in zeehondenproducten dossier is een zeer moeilijk en verdelend onderwerp geweest voor het EP. De kwestie van WTO-consistentie was van centraal belang in dat verband. Nog tijdens het plenaire debat over de verordening die de stemming voorafging werd dit door verschillende sprekers benadrukt. Onder anderen Véronique Mathieu, rapporteur van de opinie van het AGRI, verklaarde dat ze het voornemen van de Canadezen om een WTO-geschil te beginnen in het geval de verordening wordt uitgevaardigd volkomen begrijpt en dat deze ban volgens haar inderdaad neerkomt op '[d]e Europese Unie [die] onze Canadese vrienden de feitelijke oorlog [verklaart]' (Europees Parlement, 2009) aan de vooravond van een belangrijke EU–Canada top. Nog een andere EPP-DE MEP verklaarde dat '[door de verordening] [d]e kansen om zaken te doen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan [worden] geruïneerd en de goede verstandhouding met belangrijke zakenpartners en wereldwijde strategische partners zal hier zwaar onder lijden. Daarnaast maakt dit voorstel inbreuk op voorschriften van de WTO' (Europees Parlement, 2009). Ondanks aanhoudende meningsverschillen in het Parlement, en vooral binnen de EPP-DE en ALDE fracties, werd de verordening toch goedgekeurd door het EP op 5 mei 2009 met 550 stemmen tegen 90. Ondertussen had het EP ook al een compromis gevonden met de Raad op 24 april.

De Raad keurde vervolgens de verordening goed tijdens de 2957^e zitting van de Raad Algemene Zaken waar het als een 'A' onderwerp op de agenda stond. Denemarken, Roemenië en Oostenrijk onthielden zich. Denemarken benadrukte de negatieve impact van de verordening op Groenlandse zeehondenjagers die in kleine en afgelegen kustgebieden leefden en zeer afhankelijk waren van de handel in zeehondenbont. Zweden, Finland¹⁶³ en Estland lieten een verklaring aan de goedkeuring hechten waarin ze hun bezorgheid uitten over de negatieve gevolgen die de verordening zou kunnen hebben voor de handelsrelaties van de EU met belangrijke partners.

Op 16 september 2009 werd de verordening ondertekend door het EP en de Raad en het werd op 31 oktober 2009 in het Publicatieblad van de EU gepubliceerd (Europese Unie, 2009). Op 2 november 2009 startte Canada een geschil bij de WTO. Drie dagen later volgde Noorwegen haar voorbeeld.

¹⁶³ Dus de drie Scandinavische EU Lidstaten behoorden tot de sceptici van het zeehondenverbod. Verschillende factoren van hun preferentie wezen dan ook in die richting: hun traditionele vrijhandelshouding; dat sommigen onder hen zelf een beperkte binnenlandse zeehondjacht hadden; en dat Noorwegen, het Scandinavisch land dat geen lid is van de EU, een belangrijk internationaal 'slachtoffer' en tegenstander van het verbod was.

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSONDERWEGINGEN OP HET BESLUITVORMINGSproces EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN

Vanzelfsprekend waren internationale handelsoverwegingen een centrale bekommernis in het besluitvormingsproces over de regulering handel in zeehondenproducten. Deze regulering heeft dan ook als expliciete doelstelling om niet enkel de productie van zeehondenproducten in de EU te regelen maar ook de import in en transit door (dus de handel met) de Europese Unie van deze producten. Gezien de jacht op zeehonden en productie van zeehondenproducten in de Europese Unie verwaarloosbaar is, zijn de extra-jurisdictionele, internationale handelseffecten net de belangrijkste gevolgen van deze maatregel¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Toch kunnen we deze maatregel als een interne regulering beschouwen (meer bepaald als een consumentenbeschermingsmaatregel). Het gaat om het reguleren van wat binnen de Europese Unie op de markt komt. In die zin is het gebruik van de term 'extra-territorialiteit' een beetje misleidend: de EU kan met deze maatregel niet verhinderen dat in Canada en elders (inhumane) jacht op zeehonden plaats vindt. Wel kan het zijn dat de doelstelling van de regulering verder reikt dan het verhinderen van het op de Europese markt komen van zeehondenproducten die mogelijk via inhumane praktijken zijn gekomen, en men eigenlijk hoopt dat door het Europese verbod de wereldvraag zodanig zal dalen dat dit een significant effect heeft op de prijzen en op die manier de financiële prikkels voor zeehondenjacht vermindert. Dat is alleszins de hoop en doelstelling van de dierenwelzijnsorganisaties, en ook van een deel van de Europese politici. Met andere woorden kunnen we misschien wel spreken van een extraterritoriale doelstelling, maar alleszins niet van een (direct) extraterritoriaal effect.

Bijzondere aard, WTO-consistentie van en discussiepunten omtrent de regulering

Het Europese handelsverbod in zeehondenproducten vormt een bijzonder geval van handelsbelemmerende regulering en het wordt om die reden ook met bijzondere aandacht gevolgd door internationale handelsjuristen en andere belanghebbenden en geïnteresseerden. Het handelsverbod wordt, ten eerste, als een *unilaterale* maatregel beschouwd en is om die reden alleen reeds controversieel. Het gaat, ten tweede, om een regulering van de handel op basis van het *proces* waarmee zeehondenproducten tot stand komen. Omdat uiteindelijk is geoordeeld dat het onmogelijk is zulke jacht-, doden- en vilpraktijken effectief te controleren is besloten dat een compleet handelsverbod de enige mogelijke oplossing is. Daardoor wordt, ten derde, de maatregel door sommigen als *disproportioneel* beschouwd. Zo oordeelden sommige MEP's, waaronder IMCO rapporteur Wallis, dat een labelling systeem meer evenredig was geweest. Die discussie bevindt zich bijna op een politiek-filosofisch niveau en gaat om het verschil in visie over de vraag of burgers enkel of voornamelijk bekommerd zijn over of ze zelf zeehondenproducten consumeren die op een gruwelijke manier zijn tot stand gekomen, of om het feit dat in hun politieke gemeenschap zulke producten kunnen worden geconsumeerd. Dat sluit aan bij een vierde bijzonder kenmerk van de regulering, namelijk dat het ondanks haar controversiële, handelsrestrictieve aard niet als bedoeling heeft een gelijk speelveld te creëren voor producenten van zeehondenproducten in de EU en dus *niet* kan worden verdacht van *verdoken protectionistische* beweegredenen. Het gaat om het verbieden van handel in producten omdat een meerderheid van (de vertegenwoordigers van) de Europese bevolking niet wil geassocieerd worden met de manier waarop zulke producten tot stand komen en een totaalverbod daartoe als enige oplossing ziet. Daarom is het ook artikel XX(a) GATT dat door de EU als rechtvaardiging wordt ingeroepen. Dat is een vijfde reden waarom wordt uitgekeken naar het WTO geschil: het *inroepen van GATT artikel XX(a)* is zeer uitzonderlijk. Ten slotte is het nog interessant op te merken dat dit inter-jurisdictionele meningsverschil tussen wat aanvaardbare praktijken zijn een typevoorbeeld is van verschillen in *maatschappelijke preferenties* waarvoor Pascal Lamy in 2004 voorstelde een extra vrijwaringsclausule in het WTO *acquis* op te nemen (zie hoofdstuk 1).

*Europese besluitvormers*¹⁶⁵

De zorg om de handelseffecten van de regulering en WTO-compatibiliteit in het bijzonder stond van in het begin centraal bij Europese besluitvormers. Toch zien we verschillen in de ‘WTO-consistentie gevoeligheid’ tussen verschillende besluitvormers. De vaststellingen hierover bevestigen de verwachtingen die in het vorige hoofdstuk uit een kritisch historisch institutionalistisch perspectief, in het bijzonder wat betreft de compartimentering van de EU, werden gedistilleerd.

Ten eerste is het duidelijk dat de uitvoerende instellingen op verschillende Europese niveaus meer bekommerd waren om de WTO-consistentie van de regulering dan de parlementen. Zowel in België als in Nederland – de twee Lidstaten waar een nationaal verbod werd ingesteld – was de regering weigerachtig en kwam het verbod er slechts dankzij volgehouden druk door de parlementen. Hetzelfde stellen we vast op Europees niveau. De Europese Commissie bevond zich in dit dossier in een moeilijk parket. Van in het begin was duidelijk dat de Commissie weinig appetijt had om een importverbod voor handel in zeehondenproducten voor te stellen. Het had dit in mei 2006 nog ondubbelzinnig meegedeeld aan het Europees Parlement. Het is pas na de uitvaardiging van nationale verboden in België en Nederland, en de daaruit voortvloeiende verstoring van de interne markt, dat de Commissie (zelfs verdragsrechtelijk) werd gedwongen in actie te schieten. Hoewel het daaruit voortvloeiende Commissievoorstel afkomstig was van DG Milieu is het duidelijk dat dit ook de stempel van DG Handel droeg. DG Handel was zich zeer bewust van de gevoeligheid van dit dossier voor Canada, de mogelijke handelsfricties die dit zou veroorzaken op het moment dat EU–Canada vrijhandelsonderhandelingen in de steigers werden gezet, en de moeilijke WTO-consistentietest waarmee de verordening zou worden geconfronteerd. De Europese Commissie, en DG Handel in het bijzonder, was, als vertegenwoordiger van de EU als geheel in de WTO, reeds met de grieven van Canada en Noorwegen geconfronteerd in het TBT comité met betrekking tot het Belgische voornemen om een importverbod voor zeehondenproducten in te stellen in 2004. Het Commissievoorstel lijkt dan ook een poging tot een zorgvuldig compromis tussen de wensen van dierenrechtenactivisten, de publieke opinie, het Europees Parlement en sommige Lidstaten aan de ene kant, en van sommige handelspartners aan de andere kant.

¹⁶⁵ De volgorde van behandeling van actoren is in de drie gevalsstudies telkens: Europese besluitvormers, gereguleerde industrie en betrokken NGO's, derde landen en Europese handelsbelangengroepen. Deze volgorde is niet willekeurig. Europese besluitvormers, gereguleerde industrie en betrokken NGO's behandel ik eerst omdat we hun betrokkenheid ook in regulering zonder significante externe effecten zouden verwachten. Vervolgens bespreek ik de rol van derde landen, en pas dan die van Europese handelsbelangengroepen, omdat hun engagement afhankelijk kan zijn van de acties van derde landen.

Ook in het Europees Parlement zorgden internationale handelseffecten voor verdeeldheid. Deze liep niet enkel tussen de groepen in het EP maar ook en vooral langs de lijnen van de commissies. Het IMCO en het ENVI verstrengden het Commissievoorstel, tegen het advies van de commissie Landbouw in, terwijl het INTA te verdeeld was om een opinie uit te brengen. Dit bevestigt de hypothese dat er een zekere rol samen gaat met het lidmaatschap van deze commissies¹⁶⁶. Leden van het INTA zijn zich meer bewust van de fricties in handelsrelaties die dergelijk handelsverbod kan veroorzaken dan leden van het ENVI of IMCO, omdat zij veel frequenter internationale handelszaken opvolgen¹⁶⁷. Leden van het AGRI zijn dan weer meer bekommerd om de effecten die deze regulering zou kunnen hebben op regulering van jacht op andere diersoorten in de Europese Unie omwille van de regulatorische consistentie. Dit bevestigt de hypothese dat zij als sponsorende actoren vooral geïnteresseerd zijn in de impact op hun sector.

In de Raad was er eveneens meningsverschil. Door de overweldigende publieke steun die het importverbod geniet bij de publieke opinie, werd verzet tegen de regulering veel minder in de openbaarheid gebracht. Toch lieten een aantal traditionele vrijhandelsgezinde Lidstaten en de enige Lidstaat met een significante zeehondenjacht (Denemarken) na goedkeuring van de verordening optekenen dat zij hun bedenkingen blijven hebben bij de regulering (Zweden, Finland en Estland).

Belangrijk in dit dossier was ook de rol van individuele Lidstaten. Zoals uitgelegd zetten de nationale verboden van België en Nederland uit 2007 druk op de Commissie om iets te doen aan de verstoring van de interne markt die deze veroorzaakten. Gezien deze nationale verboden verantwoord konden worden op basis van Art. 30 VEG, meer bepaald bescherming van de openbare zedelijkheid, en de brede steun die deze verboden genoten bij de bevolking, was de Commissie om zowel juridische als legitimiteitsredenen niet in de positie om deze nationale verboden af te keuren. Deze gevalstudie leert ons dan ook iets interessants over het initiatiefrecht in de Europese Unie. Volgens de verdragen is de Europese Commissie als enige gemachtigd om wetgevende voorstellen te doen in die domeinen die tot de bevoegdheid van de

¹⁶⁶ Zoals in het theoretisch hoofdstuk uitgelegd kan dit het gevolg zijn zowel van een socialiserende invloed die uitgaat van deze commissies, van een zelfselectie-effect waarbij Europese Parlementsleden die het meeste belang hechten aan dierenwelzijn zich kandidaat stellen om in het ENVI te zetelen en zij die het meest geïnteresseerd zijn in vrijhandel in het INTA, als een combinatie tussen beide. Dit werd zelfs spontaan bevestigd door een Europees Parlements lid die nauw bij dit dossier betrokken was (Interview, Brussel, december 2010).

¹⁶⁷ Volgens de rapporteur in het INTA voor dit dossier waren WTO-consistentie en het vooruitzicht van vrijhandelsonderhandelingen met Canada de twee voornaamste beweegredenen waarom zijn rapport niet werd goedgekeurd door de commissie (interview, Brussel, december 2010).

Unie behoren. Verschillende auteurs hebben al aangestipt dat dit formeel initiatiefrecht niet gelijkstaat met *agenda-setting* macht (zie o.a. Pollack, 2003). Die is in de praktijk steeds meer bij de Raad (en het roterende voorzitterschap, althans tot het Verdrag van Lissabon), de Europese Raad, en het Europees Parlement komen te liggen. De Commissie heeft in 2002 zelf toegegeven en met data ondersteund dat in 1998 slechts 5 percent van haar voorstellen eigen nieuwe initiatieven betroffen terwijl de rest voortvloeide uit verzoeken van andere EU instellingen, internationale verplichtingen, aanpassingen van wetgeving aan nieuwe omstandigheden en een restcategorie redenen¹⁶⁸ (in Rasmussen, 2007, p. 248). Deze gevalstudie toont aan dat de Commissie ook via juridische, verdragsrechtelijke weg door individuele Lidstaten kan worden onder druk gezet om (eventueel tegen haar zin) wetgeving voor te stellen en zo feitelijk haar zelfs nauw omschreven formeel initiatiefmonopolie ziet geërodeerd. Namelijk wanneer één of meerdere Lidstaten een nationale maatregel instellen die een belemmering voor de interne markt vormt en de publieke legitimiteit van zulke maatregel de Commissie de facto verhindert om de nationale maatregel te veroordelen. Dat betekent dat de Commissie minder vrijheid heeft om als ‘poortwachter’ te waken over de internationale gevolgen van interne regulering dan we omwille van haar initiatiefmonopolie zouden verwachten.

Ten slotte is het hier nog interessant om de positie en rol van Europese besluitvormers te vergelijken met een gelijkaardig dossier uit de jaren 1990 waarbij de EU dierenvangst via voetklemmen wilde reguleren (zie Princen, 2002, hoofdstuk drie; Princen, 2003). Na grote druk van dierenbeschermingsorganisaties en het Europees Parlement nam de EU in 1991 een verordening aan die het gebruik van voetklemmen verbood evenals de import van pels van 13 diersoorten uit landen die nog steeds het gebruik van voetklemmen toelieten en zich niet hielden aan internationaal erkende humane klemstandaarden. Op deze diersoorten werd voornamelijk gejaagd in de Verenigde Staten en Canada. De verordening zou in werking treden in 1995. Ondertussen liep in het *International Organisation for Standardisation* (ISO) het proces over internationale standaardisatie vast op meningsverschillen tussen Noord-Amerikaanse en Europese landen. Daarop besliste de EU dat er geen uitzonderingen op het importverbod zouden worden toegestaan. Princen stelt dat tot dan toe ‘[i]n the EU, issues of GATT compatibility had been largely absent from the political debate surrounding the adoption of the regulation’ (2003, p. 146). Daar kwam verandering in door de lobby-inspanningen van handelsbesluitvormers van de VS en Canada, die dreigden met een WTO-geschil. De Europese Commissie stelde de implementatie

¹⁶⁸ Natuurlijk moeten we er rekening mee houden dat de Commissie er belang bij kan hebben haar rol bescheidener voor te stellen dan die in werkelijkheid is om zo de vrees en/of Eurosceptische kritiek dat (te veel) verplichtingen ‘vanuit Brussel’ worden opgelegd weg te nemen.

van het importverbod daarop uit en begon onderhandelingen over een akkoord over klemstandaarden met besluitvormers uit de VS en Canada (en later ook Rusland). In deze onderhandelingen werd de EU vertegenwoordigd door DG Handel (toen nog 'DG I' genoemd) en DG Milieu ('DG XI') maar het besluitvormingscentrum verplaatste zich alsmaar meer naar handelsbesluitvormers. In december 1996 werd een (bindend) akkoord bereikt tussen de EU en Canada (en Rusland)¹⁶⁹. In de Raad Milieu was er echter een blokkeringsminderheid tegen deze overeenkomst¹⁷⁰. De Milieuraad slaagde er ook in juni 1997 niet in het goed te keuren en daarop introduceerde het Nederlandse voorzitterschap het voorstel in de Raad Algemene Zaken, waardoor het vanuit de handen van milieu- naar handelsbesluitvormers werd verplaatst. Zij keurden het wel met een gekwalificeerde meerderheid goed. Later dat jaar sloten de EU en de VS ook een (substantieel gelijkaardig maar niet-bindend) akkoord. Het Europees Parlement kantte zich tegen beide akkoorden maar had geen vetorecht.

Wat leert een vergelijking van het voetklemdossier uit de jaren negentig van vorige eeuw en het zeehondendossier meer dan tien jaar later? Drie zaken, telkens met betrekking tot één van de instellingen, lijken interessant: de rol van de Commissie, en DG Handel in het bijzonder, de rol van het Parlement en de rol van verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid in de Raad. We kunnen, ten eerste, met gegronde reden veronderstellen dat er binnen de Europese Commissie (DG Handel in het bijzonder) een 'strategisch leerproces' heeft plaatsgevonden volgend uit het verloop van het voetklemdossier, dat een invloed heeft gehad op haar houding en strategie in de latere handelsverbod op zeehondenproducten case. De realisatie bij DG Handel dat ze in het geval van het voetklemdossier in een late fase in het besluitvormingsproces was moeten stappen om de relaties met Canada en vooral de VS te redden, versterkt door het feit dat door de vroege discussies in het TBT comité DG Handel al zeer vroeg op de hoogte was van de grote tegenstand die een handelsverbod op zeehondenproducten zou opwekken in Canada (en Noorwegen), zal hebben bijgedragen tot de oorspronkelijke weigerachtigheid van de Commissie om een Europees verbod op de handel in zeehondenproducten voor te stellen. Wanneer zij door de nationale verboden in Nederland en België vervolgens tot actie werd gedwongen, heeft de Commissie een conditionele ban voorgesteld met jachtstandaarden waaraan Canada wellicht zonder veel moeite zou kunnen voldoen. Naast dit leereffect bij de Commissie valt ook de cruciale rol van het Europees Parlement op. Terwijl het EP midden jaren negentig slechts adviesbevoegdheid had over de verordening (in 1991) en de overeenkomsten (in 1996-7) was ze

¹⁶⁹ De lijst met diersoorten waarop de klemstandaarden van toepassing is, werd uitgebreid met diersoorten waarop ook binnen de EU wordt gejaagd.

¹⁷⁰ Het VK en Oostenrijk waren de grootste voorstanders van de importban en kregen steun van Duitsland, België en Nederland.

in het geval van het zeehondenverbod medebeslisser over de verordening, en zou ze ook medebeslisser zijn over elke overeenkomst die de EU met Canada of andere landen zou sluiten over handel in zeehondenproducten. Het is door het EP dat het verbod uiteindelijk geen uitzonderingen bevatte, behalve voor de Eskimogemeenschap. Dat en de algemene publieke steun voor het verbod maakte ook dat de politieke ruimte voor de Raad om af te wijken van een totaalverbod quasi onbestaande was, en het verbod als een A punt werd goedgekeurd. Geen verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid (zoals wel gebeurde in het voetklem geval) dat daar iets aan kon veranderen.

Zeehondenindustrie en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen

Deze regulering kan niet verdacht worden van verdoken protectionisme om Europese producenten, in dit geval zeehondenjagers, te beschermen (zie supra). De zeehondenjacht in Europa is verwaarloosbaar en bovendien gaat het hier om het instellen van een totaal handels- én productieverbod waarvan de zeldzame Europese jagers dus evenzeer het slachtoffer zijn als hun niet-Europese collega's. Het verbod op handel in zeehondenproducten werd dus niet bepleit door Europese importconcurrerende belangengroepen maar wel door non-profit niet-gouvernementele belangengroepen, in casu dierenrechten NGO's. Er is met andere woorden geen sprake van een *baptist-bootlegger* coalitie, daar de *bootleggers* te verwaarlozen waren en afwezig in het besluitvormingsproces.

De verordening handel in zeehondenproducten betekende een geweldige overwinning voor dierenwelzijnsorganisaties. Reeds lang voerden zij gecöördineerde acties op zowel het niveau van de Lidstaten, Europees als internationaal. Dit heeft een grote rol gespeeld in het op de agenda plaatsen van de kwestie en in het uitendelijke proces dat is uitgemond in de verordening. De internationale coördinatie werd verzorgd door het *International Fund for Animal Welfare* (IFAW), een organisatie opgericht in Canada in 1969 net om de rechten van zeehonden, en later ook andere dieren, te verdedigen.

Zoals boven gesteld zijn belangrijke feiten in het proces dat tot de verordening handel in zeehondenproducten heeft geleid de uitvaardiging van nationale verboden door België en Nederland geweest. In België was het de dierenrechten NGO *Global Action in the Interests of Animals* die het onderwerp op de politieke agenda heeft geplaatst. In 2004 nam het twee Belgische parlementsleden, op uitnodiging van IFAW, naar Canada om daar getuige te zijn van de

zeehondenjacht. Bij hun terugkomst bepleitten deze parlementsleden bij de regering een verbod op de handel in zeehondenproducten die volgens deze gruwelijke praktijk zijn bekomen. Ook in andere landen, onder andere Duitsland en Italië, waren dierenrechtenorganisaties tegelijkertijd bezig een handelsverbod op de agenda te plaatsen. In Italië leidde dit tot een tijdelijk moratorium in 2006, terwijl de Duitse regering begin 2008 een wetsontwerp bekendmaakte in het TBT comité om eveneens de import van zeehondenproducten te verbieden¹⁷¹. In antwoord op dat laatste verklaarde Noorwegen zich in haar positie, dat zeehondenjacht humaan plaatsvindt op sommige plaatsen, gesterkt door het EFSA rapport¹⁷².

Na het Belgische en Nederlandse verbod en het antwoord van de Commissie op deze, alsook op de oproep van het Europees Parlement, dat het met een wetsvoorstel zou komen gebaseerd op de conclusies van wetenschappelijke studies, verplaatsten de dierenrechtenorganisaties hun inspanningen van deze voorhoedelidstaten naar het EU niveau. Terwijl ze de Europese Commissie trachtten te beïnvloeden in het schrijven van haar wetsontwerp en in het Europees Parlement, dat over zulk ontwerp zou meebeslissen, om steun zochten, werd ook de druk in andere Lidstaten opgevoerd, zodoende voldoende steun in de Raad te verzekeren. Na de nationale verboden in België en Nederland hoopten de dierenrechtenorganisaties op een sneeuwbal effect en trachten zij dit te bespoedigen¹⁷³.

Derde landen

Veruit de meeste oppositie tegen de regulering was afkomstig van de Canadese overheid, en in mindere mate van de Noorse. De Canadese regering heeft een volgehouden en bijwijken agressieve lobbycampagne tegen het verbod gevoerd. Canada heeft reeds het Belgische besluitvormingsproces trachten te beïnvloeden wanneer de Belgische regering als eerste een handelsverbod in overweging nam. Zoals boven gezegd stelde Canada al een vraag over het voornemen van België in het TBT comité in 2004¹⁷⁴. In maart 2006 kondigde België in het TBT comité het wetsontwerp voor haar handelsverbod aan¹⁷⁵. Als verantwoording voor dit wetsontwerp gaf het 'publieke opinie' en 'dierenleed' op. Een dag later deed Nederland hetzelfde¹⁷⁶. Op de TBT comité vergadering van 7 tot 9 juni 2006 uitten Canada en Noorwegen

¹⁷¹ G/TBT/N/DEU/5.

¹⁷² G/TBT/M/44.

¹⁷³ Interview met dierenrechtenactivist, Brussel, maart 2010.

¹⁷⁴ G/TBT/M/34.

¹⁷⁵ G/TBT/N/BEL/39.

¹⁷⁶ G/TBT/N/NLD/68.

in het comité hun bezorgdheid over deze wetsontwerpen, en stellen ze dat deze op het eerste zicht in overtreding zijn met Art. 2.2 TBTA¹⁷⁷. Vertegenwoordigingen van Canada onder leiding van Canada's ambassadeur voor visserij of de federale minister voor visserij hebben verschillende jaren op rij (2007, 2008 en 2009) Europese hoofdsteden bezocht om tegen een handelsverbod te pleiten.

Ondanks het feit dat Canada steeds haar intentie heeft geuit om een WTO-geschil te starten indien de EU een handelsverbod zou aannemen, heeft ze nooit gebruik gemaakt van twee strategieën die effectief zouden kunnen zijn geweest om het besluitvormingsproces in de EU te doen kantelen in het nadeel van een totaalverbod. Niet is ze zover gegaan om bepaalde 'swing' Lidstaten of exportsectoren die van centraal belang zijn in de Europese Unie te bedreigen met vergeldingsmaatregelen in het geval ze daartoe zou worden gemachtigd door een WTO-uitspraak. Noch heeft de Canadese regering zelf ooit expliciet gedreigd de geplande EU-Canada vrijhandelsonderhandelingen te boycotten in het geval een verbod zou worden aangenomen, hoewel dit in de Canadese pers soms wel werd gesuggereerd. Op 28 april 2009, een week voor zowel de stemming over de verordening in het EP als de EU-Canada top in Praag verklaarde Canada's minister van handel Stockwell Day nog dat het handelsverbod geen invloed zou hebben op de onderhandelingen: *'it's two separate tracks'* (Reuters, 2009)¹⁷⁸. Dit mag niet verbazen gegeven het belang van deze onderhandelingen voor Canada. Het was Canada dat jarenlang enerzijds EU politici en ambtenaren en anderzijds de eigen provincies en territoria heeft moeten overtuigen van het nut van zulke onderhandelingen. De EU is de op de VS na belangrijkste handelspartner van Canada met een aandeel van 10% van de totale externe handel, terwijl Canada pas de 11^e handelspartner van de EU is met slechts 1,7% van de totale externe handel van de EU¹⁷⁹. Deze asymmetrische relatie¹⁸⁰ wordt nog versterkt door het centrale belang van de EU in de

¹⁷⁷ G/TBT/M/39.

¹⁷⁸ Merk op dat dit doet uitschijnen dat aan Canadese zijde een gelijkaardig mechanisme in werking was dan aan Europese zijde. Net als DG Handel, en bij uitbreiding het handelssubstelsysteem, in de EU belang had bij het vermijden van een maatregel die de handelsrelaties met Canada kon verzuren en tot een handelsgeschil kon leiden, hadden Canadese handelsverantwoordelijken er belang bij, zeker nadat het duidelijk was geworden dat het EU handelsverbod er zou komen en dreiging – volgens Princen (2004) de meest effectieve manier om de WTO in te zetten om het beleid van andere landen te beïnvloeden – dus zinloos was geworden, de gevolgen daarvan voor de EU-Canada relaties te beperken. De diepgaande analyse van de politieke processen aan Canadese zijde valt helaas buiten het bestek van dit proefschrift.

¹⁷⁹ Zie Website DG Handel: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/canada/>.

¹⁸⁰ Voor de invloed van asymmetrische interdependentie op machtsrelaties, onderhandelingen en *issue-linkages* zie Keohane en Nye (1987). In dit geval zorgde de asymmetrische interdependentie tussen Canada en de EU er voor dat hoe groot de preferentie van Canada voor het behoud van zeehondenjacht ook was (die bedreigd wordt wanneer haar belangrijkste exportmarkt verdwijnt), dit niet kon optornen tegen het belang van een vrijhandelsakkoord met de Europese Unie en het dreigement via *issue-linkage* om het vrijhandelsakkoord te saboteren indien het handelsverbod in zeehondenproducten er kwam dus ongeloofwaardig was (zie infra). Voor de Europese Unie was de kost van

handelsdiversificatiestrategie van Canada met als doelstelling de afhankelijkheid van de VS, dat bijna 80% van de export van Canada afneemt, af te bouwen. Dit alles onlokt een vermoeden dat de luidruchtige oppositie van de Canadese regering eigenlijk neerkwam op een partij schaduwboxen voor de binnenlandse galerij (zie infra).

Europese handelsbelangengroepen

In de Europese Unie ondervonden de dierenrechtenorganisaties nauwelijks tegenstand van andere lobbygroepen. Europese exporteurs voerden amper tot geen actief verzet tegen deze verordening. Oppositie kwam enkel van jagers die (over)regulering van zeehondenjacht ongenegen waren omdat zij vreesden dat zulke wetgeving via een boemerangeffect ook repercussies zou hebben voor de jacht op andere dieren in de EU. Deze vaststelling gaat in tegen de hypothese van het rationeel functionalisme dat exporteurs zich zullen verzetten tegen regulering wanneer die voor fricties in handelsrelaties dreigt te zorgen en tot een handelsgeschil kan leiden en tot daaruitvolgende tegenmaatregelen waarvan hun export het doelwit kan worden. In dit geval zijn de theoretische verwachtingen voor deze hypothese relatief hoog, aangezien de Europese Unie ook nog een vrijhandelsakkoord met Canada, het voornaamste doelwit van het handelsverbod, op de agenda had staan. Echter argumenteer ik dat deze dubbele dreiging en risico, met tegenmaatregelen enerzijds en het annuleren van de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord anderzijds, respectievelijk niet effectief en niet geloofwaardig was. De dreiging met een handelsgeschil en, indien daartoe gemachtigd door het WTO-GBO, tegenmaatregelen, was niet effectief om Europese exporteurs te mobiliseren tegen de verordening omdat Canada niet specificeerde welke concrete sectoren ze zou treffen met tegenmaatregelen. Zoals Goldstein en Martin (1997; zie hoofdstuk 2) stellen moet het strategische gebruik van de dreiging met tegenmaatregelen precies genoeg zijn om exporteurs te mobiliseren. Canada had bijvoorbeeld kunnen dreigen bepaalde landbouwproducten te zullen treffen met tegenmaatregelen om zo de tegenstand van landbouwers, nu na jagers reeds de belangengroep die het meest tegen een totaalverbod gekant was, in de EU op te drijven. Of ze had kunnen dreigen tegenmaatregelen in te stellen tegen gevoelige producten uit bepaalde ‘*swing states*’, die de stemming in de Raad hadden kunnen doen keren en een gekwalificeerde meerderheid hadden kunnen verhinderen. Canada is echter nooit zo ver gegaan, wat bij sommige van mijn

tegenmaatregelen tegen haar export en zelfs het mislopen van een vrijhandelsakkoord relatief klein. De afweging vrijhandelsakkoord of zeehondenverbod deed zich echter niet voor aangezien Canada geen geloofwaardig dreigement kon uitsturen dat het zich zou terugtrekken uit de vrijhandelsonderhandelingen in het geval van een EU handelsverbod op zeehondenproducten.

gesprekspartners het vermoeden heeft gewekt dat de luidruchtige oppositie van de Canadese regering toch vooral bedoeld was voor het thuispubliek¹⁸¹. Terwijl in sommige Canadese kringen te horen viel dat een Europees handelsverbod op zeehondenproducten de onderhandelingen over het vrijhandelsakkoord zou kunnen hypothekeren, wees Canadees Handelsminister Stockwell Day een week voor de plenaire stemming in het Europees Parlement én voor de top die de start van de vrijhandelsonderhandelingen zou inluiden, dit resoluut af. Dit is niet verwonderlijk gezien het belang van dit akkoord voor Canada (zie supra), en daardoor was de dreiging om de onderhandelingen op te blazen omwille van het handelsverbod op zeehondenproducten ook niet geloofwaardig geweest. Ten slotte is het ook nog maar de vraag of de concrete dreiging met tegenmaatregelen wél een afschrikkend effect zou hebben gehad. In 2006 bedroeg de export van zeehondenproducten vanuit Canada naar de EU vijfeneenhalf miljoen dollar (AP, 2008). Dit komt neer op slechts 0,0002% van de EU export naar Canada die zou kunnen worden getroffen door vergeldende maatregelen¹⁸².

TUSSENCONCLUSIE

Laat ik starten met het bespreken (op een onvermijdelijk gestileerde manier) van de alternatieve theorieën. Deze gevalstudie heeft de rationeel functionalistische hypothese dat WTO-regels decentraal invloed uitoefenen in besluitvormingsprocessen doordat exporteurs als ‘slachtoffers van niet-naleving’ mobiliseren tegen regelgeving die tot een handelsgeschil kan leiden niet bevestigd. Hoewel we natuurlijk voorzichtig moeten zijn en de kans steeds bestaat dat deze vastelling specifiek is voor dit bestudeerde geval, meen ik dat dit besluitvormingsproces een ‘*very-likely*’ case vormde waarbij de rationeel-functionalistische theorie het zich voordoen van dit mechanisme als erg waarschijnlijk voorspelt. Canada heeft haar voornemen om een handelsgeschil te starten in het geval de EU een handelsverbod op zeehondenproducten zou instellen niet onder stoelen of banken gestopt. Tegelijkertijd werd (vooral door waarnemers, nooit expliciet door de Canadese regering zelf) vaak gesuggereerd dat zulk geschil ook de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord negatief zou kunnen beïnvloeden. Toch stellen we vast dat exporteurs niet hebben gemobiliseerd tegen de verordening. Dit is in lijn met mijn

¹⁸¹ Interview met dierenrechtenactivist, Brussel, maart 2010.

¹⁸² Toch mag hieruit niet zomaar worden geconcludeerd dat ook voor Canada de export van zeehondenproducten naar de Europese Unie onbelangrijk was. Zeehondenproducten zouden in 2006 goed zijn geweest voor een omzet van ongeveer 25 miljoen dollar. Dat betekent dat de export van die producten naar de EU meer dan een vijfde van de omzet van de productie vertegenwoordigde. En ook al is ook 25 miljoen dollar geen indrukwekkende som en is de Canadese economie niet in een recessie vergleden door het EU handelsverbod op zeehondenproducten (Canada heeft zelfs zeer goed de financieel-economische crisis doorstaan, maar dat is een ander verhaal), het feit dat de zeehondenjacht geconcentreerd is in een paar provincies die electoraal niet onbelangrijk zijn en de jacht onder de bevolking van die provincies ook significante steun geniet, verklaart waarom de Canadese regering vanuit puur economisch oogpunt disproportioneel en irrationeel veel belang lijkt te hechten aan de EU ban.

kritiek op de toepasbaarheid van deze verklaring in initiële besluitvormingsprocessen wegens de onzekerheid over het oplopen van kosten tengevolge van toegestane represaillemaatregelen. Deze onzekerheid werd niet weggenomen door Canada door tijdens het besluitvormingsproces aan te geven op welke producten zij in geval van toegestane vergeldingsmaatregelen zou mikken. Het zou interessant zijn om gelijkaardige (als die al bestaan) cases waarin deze concrete dreiging wel werd uitgesproken te vergelijken. Ook specifiek aan deze case is dat het om een maatregel gaat die zeer breed gesteund werd door de Europese publieke opinie. Ook dat zou er kunnen toe hebben bijgedragen dat Europese exporteurs zich terughoudend hebben opgesteld om geen reputatiekosten op te lopen. Deze factor heeft bovendien ongetwijfeld bijgedragen tot de rol die het Europees Parlement heeft gespeeld: het was een gepolitiseerd dossier waarmee Europarlementsleden vlak voor Europese verkiezingen punten konden scoren bij de kiezer¹⁸³. We stelden wel vast dat de Europese Commissie een oplossing zocht die de handelspolitieke gevolgen van de regulering zou beperken, maar hierin uiteindelijk door het Europees Parlement niet werd gevolgd. Deze gevalsstudie zou als congruent met de realistische theorie over de invloed van WTO-regels op binnenlandse politiek kunnen worden gezien. De EU heeft het zich kunnen permitteren om een handelsverbod in te stellen om het lot van zeehondjes, niet eens in de EU maar in andere delen van de wereld, te bevorderen omdat het daarmee ‘slechts’ Canada trof. Het klopt dat de handelsrelatie (of marktmachtsrelatie) tussen de EU en Canada ongelijk is (en daardoor de Canadese dreiging met tegenmaatregelen en het boycotten van de vrijhandelsonderhandelingen niet erg geloofwaardig, zie *supra*). De realistische verklaring is echter wel congruent met de *uitkomst* van deze case, maar niet met het *proces* dat daartoe heeft geleid. Realisme gaat uit van een unitaire staat, maar we stelden vast dat de Europese besluitvormers net zeer verdeeld waren in dit dossier. Staatscentrisch constructivisme is op het eerste zicht ook een mogelijke kandidaat om dit proces mee te beschrijven en de uitkomst te verklaren. Het zou aangevoerd kunnen worden dat twee internationaal gedeelde intersubjectieve normen in competitie met elkaar waren, handel en dierenwelzijn, en dat uiteindelijk het tweede het heeft gehaald van het eerste. Ik spreek deze interpretatie niet compleet tegen, maar stel dat mijn perspectief beter presteert. Staatscentrisch constructivisme kan niet de patronen verklaren die duidelijk kunnen worden herkend in welke actoren welke posities innemen (uitvoerende versus wetgevende macht en handels- versus regulerende besluitvormers).

Europese besluitvormers hebben hun door mijn theoretisch kader verwachte rol gespeeld. Er waren in de Europese Unie beleidsmakers die een handelsverbod ongenegen waren. Deze

¹⁸³ Ik ben dank verschuldigd aan een anonieme referee van *Journal of European Integration* voor deze suggestie.

situeerden zich vooral in de uitvoerende vleugel op zowel Lidstaat als EU niveau. De Europese Commissie hoopte door middel van een handelsverbod met derogaties een handelsgeschil met Canada te kunnen vermijden en toch tegemoet te komen aan de verzuchting van de publieke opinie en dierenwelzijnsorganisaties, nadat ze tot actie was gedwongen door de nationale Belgische en Nederlandse verboden. De Commissie lijkt daarbij strategisch te hebben geleerd uit het proces naar aanleiding van een gelijkaardige verordening in de jaren negentig. Binnen de Commissie is er geen spoor van hevige onenigheid tussen DG Milieu en DG Handel. Beiden dachten met het voorstel hun preferenties te realiseren¹⁸⁴. Uiteindelijk blijkt de rol van het Europees Parlement in dit geval doorslaggevend te zijn geweest voor de meest-handelsbelemmerende uitkomst. Ook binnen het EP waren er echter meningsverschillen die draaiden rond de WTO-consistentie van de verordening, misschien zelfs meer dan we zouden verwachten, wat een bewijs lijkt van de sterkte van WTO-regels als referentiefraam. We vonden ook bewijzen van de invloed van het comité waar EP leden deel van uitmaken op hun standpunt in de handel-regulering afweging. Europese Parlementsleden die het verbod ongenegen waren, waren bezorgd om de handelseffecten (omwille van WTO-inconsistentie), de invloed op de relatie met derde landen in het algemeen, of op het feedback-effect van de verordening op de regulering van jacht in de Europese Unie.

¹⁸⁴ Interview met official DG Handel, december 2009; interview met official DG Milieu, januari 2010.

HOOFDSTUK 4. REACH

‘We have used the theme of compliance [...] where necessary [to] drive our own side in a WTO compliant direction [...] on new potential cases such as chemicals’ (Lamy, 2004b, p. 10)

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES¹⁸⁵

Naar aanleiding van de steeds grotere bezorgdheid over het effect van chemicaliën op de gezondheid en het milieu werd tijdens de informele Raad van milieuministers in Chester in april 1998 het EU beleid voor chemische stoffen besproken¹⁸⁶. Dit werd op de agenda van de Raad geplaatst onder aanvoering van enkele noordelijke lidstaten (Selin, 2007). Het waren de traditionele ‘green leaders’ die aan de kar trokken: Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Zij uitten hun ongenoegen over het trage tempo waarmee EU chemicaliën werden beoordeeld en gereguleerd¹⁸⁷ en met het onvoldoende toepassen van het voorzorgsbeginsel¹⁸⁸. De green leaders deden hun voorstel ook omdat ze hoopten hun eigen strikte regelgeving of ambities te exporteren naar het gemeenschappelijke Europese niveau¹⁸⁹.

De milieuministers kwamen tot de conclusie dat een herziening noodzakelijk was. De Commissie ondernam daarop een evaluatie van het toenmalige EU beleid en kwam in november 1998 met een rapport. Na consultatie van belanghebbenden verzochten de EU milieuministers daarop in

¹⁸⁵ Voor een overzicht van het officiële besluitvormingsproces en alle officiële documenten, zie: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=186450.

¹⁸⁶ Het was een gespannen Raadsvergadering. Een ander gevoelig onderwerp op de agenda was de strijd tegen klimaatverandering, nu de VS net had besloten niet in het Kyoto Protocol mee te stappen. Toch moest worden beslist over nationale reductieplannen. Ook was er een conflict op komst met de VS over het EU beleid op vlak van de import van genetisch gemanipuleerde organismen (Lind, 2004).

¹⁸⁷ De problemen met het bestaande systeem waren nog maar eens duidelijk geworden in de voorgaande jaren, toen overheden in de EU trachtten het gebruik van toxische stoffen in PVC speelgoed te verbieden (Lind, 2004).

¹⁸⁸ Dat was dan weer een gevoelig punt geworden voor Europese politici nadat de publieke opinie haar vertrouwen in gezondheidsregulering sterk was gedaald ten gevolge van de gekke koeienziekte en dit wantrouwen ook projecteerde op de politieke klasse. Ook de Commissie stond onder zware druk in het domein van gezondheids-, milieu- en consumentenbescherming. In de context van de gekke koeienziekte had het Europees Parlement er eind 1996 zelfs mee gedreigd om een motie van wantrouwen tegen de Commissie te stemmen. Ten gevolge daarvan bevond de Commissie zich in die periode in een situatie waarin de minste twijfel over het belang dat zij gaf aan consumentenbescherming desastreuze politieke gevolgen kon hebben (Neyer, 2005, p. 142; zie hoofdstuk 1).

¹⁸⁹ Zo was Zweden bezig met het ontwerpen van regelgeving die de binnenlandse productie van de meest schadelijke chemische substanties moest uitsluiten tegen 2020. Denemarken en Nederland hadden gelijkaardige doelstellingen vooropgesteld. Dit werd ook zo gezien door toenmalig directeur-generaal van de Europese chemische associatie CEFIC (zie infra) Hugo Lever die stelde dat ‘[i]f you listen to the Danish, Swedish and Austrians, they are trying to create a bloc with Ritt Bjerregaard [Deens toenmalig Europees Commissaris van Milieu]’ (Johnstone, 1998). Zweden had al strengere regulering van chemicaliën wanneer het tot de EU toetrad in 1995, maar had daarop een uitzondering gekregen tot 1999.

juni 1999 formeel de Commissie om een nieuwe strategie voor het effectief managen van chemicaliën uit te werken.

Gedurende twee jaar werkte de Commissie verschillende principes en ideeën voor een herzien systeem van registratie, beoordeling en regulering van chemicaliën uit. Dit proces werd in deze periode gedomineerd door DG Milieu dat werd geleid door de Zweedse Commissaris Margot Wallström (Selin, 2007, p. 77)¹⁹⁰. Zij en haar directoraat-generaal werkten nauw samen met Zweedse ambtenaren en vertegenwoordigers van andere Lidstaten die het idee van een vernieuwde strategie hadden gepromoot. Op 13 februari 2001 kwam de Europese Commissie met een Witboek voor de dag waarin het een strategie voor het toekomstige EU beleid op het vlak van chemicaliën uitlegde (Europese Commissie, 2001). Duurzame ontwikkeling moest de doorslaggevende doelstelling van deze strategie worden. In ieder geval moet het EU beleid voor chemische stoffen zorgen voor bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu op een hoog niveau, zoals opgedragen door het Verdrag, terwijl daarbij wordt gewaakt over het goed functioneren van de interne markt en het internationale concurrentievermogen van de Europese chemische industrie. Bij de verwezenlijking van deze doelstellingen staat het voorzorgsbeginsel centraal, aldus het Witboek.

In het Witboek werden de problemen met de toen gangbare regeling voor chemische stoffen uitgelegd die dienden te worden aangepakt. Ten eerste waren de bestaande regelingen voor industriechemicaliën een allegaartje, die op ontransparante wijze in verschillende wetteksten vervat zaten. Deze regelingen maakten, ten tweede, een onderscheid tussen ‘bestaande stoffen’ (alle chemische stoffen die in september 1981 op de markt waren) en ‘nieuwe stoffen’ (die sindsdien op de markt zijn gebracht). Enkel de nieuwe stoffen moesten worden getest op hun menselijke gezondheids- en milieueffecten. Echter waren meer dan 99% van de totale hoeveelheid stoffen op de markt bestaande stoffen waarvoor niet dezelfde testvereisten golden. Daardoor was er een algeheel gebrek aan kennis omtrent de eigenschappen en effecten van deze stoffen. Dit zorgde bovendien voor een stimulus voor bedrijven om *niet* te investeren in innovatie, aangezien nieuw ontwikkelde chemicaliën in tegenstelling tot bestaande wel zouden moeten worden getest. Ten derde was de taakverdeling zo dat de overheid de beoordeling moest uitvoeren (en de kosten daarvan dragen) en niet de producerende, invoerende of verwerkende

¹⁹⁰ Bestaande EU wetgeving voor chemicaliën viel onder de verantwoordelijkheid van zowel DG Milieu als DG Industrie en Ondernemingen, en wanneer de Raad een herziening van het systeem vroeg aan de Commissie werd dit dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide DG's. Maar omdat het initiatief van de Raad Milieu kwam en de doelstelling was de menselijke gezondheid en het milieu beter te beschermen, was het *de facto* DG Milieu die in deze eerste fase het dossier in handen nam (Lind, 2004).

bedrijven. Verder waren volgens de toenmalige wetgeving enkel fabrikanten en importeurs van stoffen verplicht informatie te verstrekken en niet de industriële gebruikers. Ook de aansprakelijkheidsregelingen lieten te wensen over.

Deze vaststellingen leidden de Commissie tot het formuleren van zeven politieke doelstellingen van de nieuwe strategie: bescherming van het milieu en van de gezondheid van de mens; behoud en verbetering van het concurrentievermogen van de chemische industrie van de EU; versnippering van de interne markt voorkomen; meer doorzichtigheid voor consument en bedrijven; integratie met internationale werkzaamheden; bevordering van tests waarbij geen dieren worden gebruikt; en voldoen aan de internationale verplichtingen van de EU in het kader van de WTO¹⁹¹.

De Commissie stelde voor dat voor bestaande en nieuwe stoffen in de toekomst, na een geleidelijke introductiefase voor bestaande stoffen tot 2012, dezelfde procedure in het kader van één systeem zou worden gevolgd. Dat voorgesteld systeem werd REACH genoemd: registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. De voorschriften van het REACH-systeem zouden afhankelijk zijn van de aangetoonde of vermoedelijke gevaarlijke eigenschappen, de toepassingen, de blootstelling en de geproduceerde of ingevoerde hoeveelheden van de stoffen. Alle chemische stoffen boven 1 ton¹⁹² geproduceerd of ingevoerd zouden in een centrale databank moeten worden geregistreerd. Bij grote hoeveelheden zou speciale aandacht worden geschonken aan effecten op lange termijn en chronische effecten. Daarbij zou een stapsgewijs proces worden gevolgd dat prioriteit geeft aan de vermoedelijk gevaarlijkste stoffen. De industrie zou (ook financieel) verantwoordelijk worden gesteld voor de veiligheid (inclusief de verzameling en evaluatie van gegevens) en deze verantwoordelijkheid zou worden uitgebreid langs de productieketen. Voor gevaarlijke producten zou een gebruiksspecifieke toestemming worden ingevoerd (autorisatie). Voor gevaarlijke stoffen die door minder gevaarlijke stoffen kunnen worden vervangen zou dit worden verplicht (vervangingsverplichting). Bij dit nieuwe systeem zou de stimulering van innovatie niet worden veronachtzaamd en zou een realistisch tijdschema voor

¹⁹¹ Het voldoen aan de internationale verplichtingen van de EU in het kader van de WTO was dus vanaf het begin reeds één van de zeven expliciete doelstellingen van de Commissie. In haar Witboek verduidelijkte de Commissie dat het nieuwe beleid geen onderscheid zou maken ten nadele van ingevoerde producten, en daarbij dus in overeenstemming zou zijn met artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (TBTA) van de WTO. Aangezien EU maatregelen voor chemicaliën zouden worden gebaseerd op deugdelijke wetenschappelijke evaluatie van de potentiële bedreiging van de gezondheid van mens en milieu zouden deze bovendien in overeenstemming zijn met artikel 2, lid 2 TBTA.

¹⁹² Productie- of invoervolumes in REACH gaan steeds over de hoeveelheid die per jaar door de producent wordt vervaardigd (of door de importeur wordt ingevoerd), tenzij anders wordt vermeld.

de indiening van gegevens worden gehanteerd om de concurrentiepositie van de Europese chemische industrie te behouden en te verbeteren. Het nieuwe systeem zou via volledige harmonisatie op communautair niveau worden georganiseerd om een versnippering van de interne markt te voorkomen. Een Europees Chemicaliën Agentschap zou in samenwerking met autoriteiten in de Lidstaten chemicaliën die in grote hoeveelheden worden gebruikt of die een bijzonder risico inhouden evalueren.

Lidstaten en het EP beantwoordden het Commissie Witboek met zowel steun als kritiek (Selin, 2007, pp. 78-80). Milieuministers uit Denemarken, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden betuigden hun steun aan de voorstellen en verdedigden deze tijdens discussies in de Raad¹⁹³. In het EP waren het voornamelijk de Groene MEP's die het REACH Witboek steunden. In de Milieucommissie (ENVI), die verantwoordelijk was voor het opstellen van een rapport voor parlementaire resolutie, was de rapporteur een Zweeds Groen MEP, namelijk Inger Schörling. Zij diende haar rapport in bij de plenaire vergadering van het parlement in oktober 2001, waarin de voorstellen van de Commissie op de meeste punten werden verwelkomd, terwijl op andere nog strengere vereisten werden voorgesteld. De EP resolutie die een maand later werd aangenomen, was echter een stuk gematigder. Blijkbaar vond een meerderheid van de MEP's dat het milieucommissierapport te verregaand was. In de resolutie werd de noodzaak van een hervorming van het chemicaliënbeleid erkend, maar werden bezorgdheden over economische kosten en negatieve effecten op de competitiviteit van de Europese chemicaliënindustrie en banenverlies vermeld. Daarom werd onder andere het amendement van het ENVI dat de autorisatieprocedure uitbreidde naar een heel groot aantal substanties niet overgenomen (AE, 2001). Het rapport werd door de plenaire vergadering van het EP aangenomen met 242 stemmen voor, 169 tegen en 35 onthoudingen. De EPP-ED fractie stemde tegen omdat zij de potentiële gevolgen van het toekomstige systeem voor de competitiviteit van en werkgelegenheid in de chemische industrie vreesde.

Europese milieu- en consumentenNGO's, zoals *European Environmental Bureau* (EEB), *World Wide Fund* (WWF), *Friends of the Earth* (FotE) en het *European Consumers' Organisation* (BEUC), waren van in het begin enthousiaste supporters van een hervorming van het EU chemicaliënbeleid. Zij benadrukten wel dat een wenselijk strikter beleid aangaande het registreren, testen en goedkeuren van chemicaliën niet ten koste mocht gaan van dierenrechten, en dierenproeven dus zoveel

¹⁹³ Laten we niet vergeten dat in het begin van de jaren 2000 verschillende ministers van milieu in EU Lidstaten uit een groene partij kwamen (in 2000 zelfs één op drie, zie Harding, 2000), terwijl de meeste van hun collega's tot andere eerder linkse partijen behoorden.

mogelijk moesten worden vermeden. Dat deze overweging, samen met vele andere punten die zij hadden opgeworpen, in het Witboek stond, zorgde ervoor dat zij dit voorstel grotendeels steunden.

De Europese chemische industrie, daarentegen, was veel minder enthousiast. De *European Chemical Industry Council* (CEFIC), die 27.000 chemische bedrijven vertegenwoordigt, bekritiseerde de voorstellen van de Commissie fel. Zij stelde dat het door de Commissie voorgestelde nieuwe systeem veel te belastend zou zijn en de internationale concurrentiepositie van de Europese chemische industrie zou bedreigen. CEFIC was al meer tevreden met het rapport dat door het EP werd aangenomen dat al wat beter tot wetgeving zou leiden die realistisch, haalbaar en op wetenschappelijke basis gestoeld is (AE, 2001). De milieubeweging was dan weer minder opgezet met het uiteindelijke parlementaire rapport. In een gemeenschappelijk persbericht beschuldigden EEB, WWF, Greenpeace en FotE het EP ervan toe te geven aan druk van de industrie en controlemechanismen op giftige chemicaliën te verwateren, op die manier de gezondheid van burgers en het respect voor het milieu compromitterend (zie volgende sectie voor een meer uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van de standpunten en lobbystrategieën van de betrokken belangengroepen).

De reacties van de verschillende belanghebbenden in acht nemend begon de Commissie in de herfst van 2001 haar voorstellen te herschrijven. Tijdens deze tweede fase werd DG Ondernemingen en Industrie, daartoe aangespoord door de chemische industrie met wie het traditioneel goede banden onderhoudt, veel actiever dan tot dan het geval was geweest en werden binnen de Commissie langdurige onderhandelingen gehouden tussen DG Milieu en DG Ondernemingen en Industrie. Ook in de Lidstaten waren niet-milieuministers zich bewust geworden van het REACH voorstel en binnen regeringen stonden milieuministers en ministers van economie, handel of zelfs regeringsleiders vaak tegenover elkaar, vooral in landen met een belangrijke chemische industrie. Zo zonden Tony Blair, Gerard Schröder en Jacques Chirac in de loop van het herzieningsproces waarmee de Commissie bezig was een brief aan toenmalig Commissievoorzitter Romano Prodi om hem op het hart te drukken dat de nieuwe regelgeving voor chemicaliën niet de competitiviteit van de Europese chemische industrie mocht bedreigen (EurActiv, 2003, zie infra).

In reactie op de bezorgdheden van de chemische industrie, kritische stemmen in het EP en vooral in sommige Lidstaten zwakte het herziene voorstel van de Commissie, dat werd

voorgesteld in oktober 2003, het Witboek op verschillende punten af (Europese Commissie, 2003a)¹⁹⁴. Ten eerste werden de registratievereisten voor substanties die geproduceerd en gebruikt worden in hoeveelheden van minder dan 10 ton verlaagd. Ten tweede werden brede uitzonderingen geïntroduceerd voor polymeren en substanties die al het voorwerp van EU regelgeving zijn. Ten derde werd de verplichting om substanties waarvan het inherente gevaar bekend was te vervangen door veiligere alternatieven verminderd voor bestaande substanties. Ten vierde werden meer verregaande geheimhoudingsrechten voor producenten voorgesteld en werd hun informatieverplichting aan het publiek gereduceerd.

De reactie van Lidstaten was gemengd. In de Concurrentiekrachtraad, dat de Milieuraad alsmaar meer in de verdrukking plaatste, bleven vertegenwoordigers van Spanje en Italië (waar op dat moment conservatieve regeringen aan de macht waren) vele aspecten van REACH bekritisieren omdat het te complex zou zijn en tot substantiële banenverliezen zou leiden. Dit standpunt werd gedeeld door conservatieve MEP's. Noordelijke lidstaten bleven de inspanningen van de Commissie steunen, al was er blijk van significante meningsverschillen binnen regeringen. Zo zagen de Zweedse en Duitse ministers van milieu zich verplicht zich in een opiniestuk in een Duitse krant in 2004 af te zetten tegen het anti-REACH standpunt van andere Duitse ministers (Sommestad & Trittin, 2004).

In het EP waren verschillende Groenen teleurgesteld dat de Commissie verschillende vereisten had verminderd, en zij stelden dat dit inging tegen de parlementaire resolutie van november 2001 en zeker tegen het rapport van het ENVI.

In deze periode begon REACH ook steeds meer bekend, en berucht, te geraken buiten de EU grenzen. Vooral de VS werd een luidruchtige criticus van de op til zijnde Europese regelgeving. De VS produceert één vierde van alle chemische stoffen wereldwijd en de Amerikaanse chemische industrie, evenals sectoren die chemicaliën gebruiken, zouden hinder ondervinden van REACH. De VS stelde dat het nieuwe EU systeem te belastend zou zijn voor bedrijven en benadrukte bovendien dat REACH internationale handelsregels zou schenden (zie infra). Terwijl EU besluitvormers, onder andere in het TBT comité van de WTO, argumenteerden dat REACH weldegelijk compatibel is met WTO-verplichtingen, werd dit argument in het vervolg wel door Europese REACH sceptici gretig gebruikt tegen het Commissievoorstel (zie ook Selin, 2007, p.

¹⁹⁴ Dit ontlokte *The Economist* de opmerking dat '[p]lans to regulate the chemical industry in Europe approved by the European Commission on October 29th amount to a minor triumph for industrial lobbyists over environmental campaigners' (in Selin, 2007, p. 80).

82; zie infra voor voorbeelden en interpretatie)¹⁹⁵. In het vervolg van het debat werd voorts geschermd met de wildste berekeningen van de kosten waarmee REACH de Europese chemische industrie zou opzadelen en de negatieve effecten op de Europese werkgelegenheid¹⁹⁶.

Nadat het uiteindelijke Commissievoorstel werd gepubliceerd startte de medebeslissingsprocedure. Sommigen in het Europees Parlement wilden vaart zetten achter de procedure, en hoopten nog in mei 2004 de eerste lezing te kunnen afronden, dus net voor de Europese verkiezingen. In december 2003, echter, ontving de toenmalige Voorzitter van het Europees Parlement, Pat Cox, een brief van de voorzitter van de commissie Industrie, externe handel, onderzoek en energie¹⁹⁷, Berenguer Fuster, die stelde dat de verschuiving van bevoegdheid in de Raad van de Raad Milieu naar de Raad Competitiviteit betekende dat de leiding over REACH ook in het EP moest verschuiven van ENVI naar de commissie Industrie. Kort nadien verzocht de commissie Juridische zaken ook de leiding. Ogenschijnlijk was de voornaamste bedoeling van deze brieven, die onder invloed van conservatieve MEP's waren verstuurd, vooral procedureel: ze moesten de besluitvorming vertragen om te verhinderen dat het EP nog de eerste lezing kon afronden voor de verkiezingen van 2004. De strategie werkte en het EP slaagde er niet meer in de eerste lezing af te ronden voor de stembusgang. Toen dat duidelijk was verkreeg het ENVI vrij eenvoudig de bevoegdheid terwijl de commissies Industrie en Juridische zaken verhoogde samenwerking verkregen. Zo kwam REACH op het bord te liggen van vele nieuwe MEP's, die niet dezelfde kennis hadden van de geschiedenis van de besluitvorming, de soms 'smerige' lobbypraktijken en de verschillende verwateringen sinds 1998. Dit zal ongetwijfeld hebben bijgedragen tot het feit dat na de verkiezingen het verdere verloop van het besluitvormingsproces een stuk vlotter verliep¹⁹⁸. In februari 2005 nam de verantwoordelijke ENVI commissie haar ontwerprapport aan. In oktober 2005 stemde het ENVI voor een relatief streng REACH voorstel zoals voorgesteld door de rapporteur. Buiten de milieucommissie waren velen, vooral conservatieve MEP's maar ook enkele socialisten, echter

¹⁹⁵ In 2003 schreef een milieu- en handelsconsultant dat tot 2003 de handelsdimensie van REACH publiek bijna compleet onbekend was, maar dat reeds sinds 2001 wel intensief achter de schermen werd gecoördineerd tussen sommige actoren in de VS en de EU (Bladon, 2003).

¹⁹⁶ De Europese Commissie, milieuNGO's maar vooral de chemische industrie bestelden vele studies om de kosten van REACH op allerlei manieren te berekenen. Daarbij was de uitkomst vooral voor de chemische industrie niet altijd zoals gepland. Zo werden in de eerste helft van 2005 twee studies uitgebracht die de lasten van REACH voor de chemische industrie veel lager inschatten dan voorgaande studies en claims, waarvan er één door CEFIC zelf bij KPMG was besteld (zie Glass, 2005).

¹⁹⁷ Toen nog verenigd in één EP commissie. Sinds de 6^e legislatuur is deze opgesplitst in een commissie Industrie, onderzoek en energie (ITRE) en een commissie Internationale handel (INTA).

¹⁹⁸ In de voorgaande jaren had in de Lidstaten van de Europese Unie ook een 'ruk naar rechts' plaatsgevonden, en dit had zich ook doorgezet bij de Europese Parlementsverkiezingen van 2004, waarbij de Groenen ook gedecimeerd werden in het EP. Bovendien stonden groene partijen ook veel zwakker in de nieuwe Centraal- en Oost-Europese Lidstaten dan in de 'oude' Lidstaten.

nog steeds zeer bezorgd over de consequenties van REACH voor de chemische industrie en de werkgelegenheid. Zowel het ITRE als het IMCO hadden zich aangesloten bij de opinie van de grote chemische bedrijven dat de registratieverplichting moest zijn gebaseerd op basis van *risico* in plaats van *hoeveelheid* (zie infra), maar deze amendementen haalden de wetgevende resolutie dus niet. Wel werd de last voor de industrie verlicht doordat de hoeveelheid vanaf dewelke registratie verplicht werd gevoelig werd verhoogd. Hun verzet was dus relatief succesvol, en in november 2005 werd een lakser compromis (dan het ENVI voorstel en de voorgaande officiële voorstellen) bereikt tussen de leiders van de centrumrechtse en socialistische fracties. Dit compromis verminderde de hoeveelheid informatie die de industrie moest voorzien bij registratie, verminderde het aantal substanties, die jaarlijks geproduceerd en gebruikt worden in hoeveelheden van 1 tot 10 ton, die moesten worden geregistreerd en reduceerde testvereisten voor substanties die geproduceerd en gebruikt worden in hoeveelheden van 10 tot 100 ton. Op 17 november 2005 werd de ontwerp wetgevende resolutie aangenomen met 398 stemmen voor en 148 tegen (Europees Parlement, 2005). Op 13 december 2005 bereikte de Raad een Gemeenschappelijk Standpunt met unanimité over een compromis tekst waarmee ze haar Politiek Akkoord formeel aannam (Council of the European Union, 2006). Daar deze verschilde van de wetgevende resolutie van het EP¹⁹⁹ kon de wetgevingsprocedure niet in eerste lezing worden afgerond. Belangrijke amendementen van de Raad waren: de lijst met uitzonderingen werd verder uitgebreid; de groep substanties die in een klein volume worden geproduceerd of ingevoerd en die zouden moeten worden getest werd verder vernauwd; de *one substance one registration* (OSOR) werd ingevoerd en gezamenlijke registratie mogelijk gemaakt; de fasering werd verlengd zodat bedrijven een langere voorbereidings- en aanpassingsperiode kregen. Alle aanpassingen aan het oorspronkelijk voorstel die door de Raad werden geïntroduceerd werden aanvaard door de Commissie (Europese Commissie, 2006c)²⁰⁰. Vervolgens drukte het ENVI haar algemene tevredenheid uit met de gemeenschappelijke positie van de Raad, maar wilde ook een aantal amendementen uit eerste lezing opnieuw introduceren (Sacconi, 2006). De belangrijkste amendementen hadden te maken met: de goede huisvaderplicht (*due diligence*), substitutieplichting, verplichte veiligheidsbeoordeling voor chemische producten geproduceerd in hoeveelheden van minder dan 10 ton en de verplichting om alternatieven voor dierenproeven te zoeken. Uiteindelijk zou maar 1 amendement (van de voorgestelde 222) op de

¹⁹⁹ Ongeveer de helft (zo 'n tweehonderd van de meer dan vierhonderd) van de amendementen van het EP werden volledig of gedeeltelijk weerhouden (Council of the European Union, 2006, p. 4). Daarvan zouden er twintig letterlijk zijn overgenomen en van de overige de geest weerspiegeld.

²⁰⁰ De Commissie had vlak voor de goedkeuring van de eerste lezing verklaard dat zij 169 van de 430 in eerste lezing door het Parlement voorgestelde amendementen volledig, gedeeltelijk of in beginsel kon overnemen, maar kon haar voorstel door het krappe tijdsschema niet officieel wijzigen.

gemeenschappelijke positie van de Raad worden aangenomen door het Europees Parlement op 18 december 2006, na opnieuw een akkoord tussen de socialistische en conservatieve groepen, op die manier de conciliatieprocedure vermijdend. Dit werd door het Parlement en de Raad aanvaard en zo kon REACH worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU op de voorlaatste dag van 2006 (Europese Unie, 2006).

LOBBYEN OVER REACH

Het gelobby over REACH word wel eens de grootste lobby-strijd ooit genoemd (Lind, 2004)²⁰¹. De chemische industrie is dan ook één van de belangrijkste industrieën wereldwijd, maar vooral in en voor de Europese Unie. Het is één van de grootste industrieën in de EU en de meest globaal vertakte, de Europese chemische industrie laat haar sectorgenoot in de VS ver achter zich en creëert een groot deel van het Europese handelsoverschot (zie infra).

Toen de Commissie in 2000 op vraag van de Raad aan een nieuwe strategie aan het werken was, beraadde CEFIC zich over een strategie. De toenmalige voorzitter, Jean-Pierre Tirouflet, net verkozen, oordeelde dat CEFIC zich constructief moest opstellen omdat het voor het overleven van de industrie essentieel was het publieke vertrouwen te herwinnen. Terwijl Europese vertegenwoordigers van de chemische industrie de Commissie wel lieten weten tegen dramatische regulatorische veranderingen te zijn, wilden ze zich niet associëren met agressieve oppositie tegen milieu- en gezondheidsbeschermende regulering. Ze wezen publiekelijk op al het goede dat de chemische industrie betekende voor de gezondheid en het milieu en benadrukten de noodzaak van dialoog.

Toen het Witboek verscheen in 2001 was er toch enigszins verrassing bij de chemische industrie dat de Commissie zo weinig met haar subtiele waarschuwingen had rekening gehouden. CEFIC reageerde door te stellen dat ze de doelstellingen van de nieuwe strategie steunde maar vragen had bij de praktische haalbaarheid. De toon was nog steeds erg gematigd en de oppositie subtiel.

²⁰¹ Redelijk wat informatie voor deze sectie werd gehaald uit een boekje dat werd gepubliceerd door de voormalige rapporteur van de ENVI resolutie over het Commissie Witboek uit 2001 Inger Schöring, geschreven onder auteurschap van Gunnar Lind. Hierin wordt een zeer grondige *insider's view* gegeven op het hele besluitvormingsproces (tot en met april 2004), en de lobbypraktijken waarmee de Groene fractie is geconfronteerd of getuige van geweest. Uiteraard werd in dit proefschrift deze visie steeds afgetoetst aan primaire documenten en andere getuigenverslagen, onder andere in mediaberichten. Ook zullen sommige stukken in deze sectie overlappen met het vorige deel, namelijk daar waar ik de effecten van lobbyen op de posities van Europese besluitvormers en de evolutie van het chemicaliënreguleringsproces wil illustreren.

Anders was de reactie in de Verenigde Staten, waar met de publicatie van het Witboek in 2001 het bewustzijn over het EU proces om de regulering van chemicaliën te vernieuwen was ontloken. Voor de VS was de bedreiging drievoudig. Ten eerste bedreigde de nieuwe regulering de export naar de EU van chemicaliën en producten die chemische stoffen bevatten. Terwijl de VS terrein verloor ten opzichte van de EU op de mondiale chemicaliënmarkt, was de EU markt toch nog steeds miljarden dollars waard. Bovendien vreesde men dat men ook met een competitief nadeel kon worden geconfronteerd op de eigen of andere markten indien Europese chemicaliën of producten als veiliger zouden worden gepercipieerd dan Amerikaanse. Ten tweede vreesde de Amerikaanse chemische industrie en bepaalde overheidsinstanties dat de Europese regelgeving zou overwaaien naar de VS en andere regio's en de agenda voor internationale verdragen zou zetten²⁰². Dit was ook zo expliciet als doelstelling gesteld door Europese beleidsmakers²⁰³. Ten derde waren vele Amerikaanse chemische bedrijven die actief zijn in Europa eerder laag-technologisch en bevonden zij zich dus in een minder comfortabele positie om zich aan te passen aan de nieuwe regelgeving dan Europese bedrijven. In Amerika zaten het *Environmental Protection Agency* (EPA), het *State Department*, *Commerce Department* en het *Office of the Trade Representative* (USTR) samen met de *American Chemistry Council*, de *American Plastics Council* en individuele bedrijven om een strategie te bepalen ten aanzien van het EU besluitvormingsproces en zij coördineerden hun strategie met de *United States Mission to the European Union*. Er werd afgesproken dat het de hoogste diplomatieke prioriteit moest krijgen om de nieuwe regulering in een zo vroeg mogelijk stadium te beïnvloeden.

In de EU werd de reactie van de chemische industrie ondertussen ook scherper. Terwijl CEFIC nog steeds een gematigde toon aanhield begon de Duitse chemische industrie meer een confrontatiepolitiek tegen de nieuwe chemicaliën regulering te voeren. De Duitse chemische industrie is veruit de grootste in Europa en de twee grootste chemische producenten ter wereld zijn Duits²⁰⁴. De industrie hoopte op steun van de Lidstaten, maar werd daarin in eerste instantie ontgoocheld toen de Europese Raad in Gothenburg in juni 2001 stelde dat ze het

²⁰² Met andere woorden vreesde men het optreden van een California effect.

²⁰³ Uit een achtergronddocument van de Commissiediensten voor haar voorstel van 2003: *'As far as exports are concerned, there will be a potential risk of some loss of market share if prices of domestically produced chemicals are forced up due to REACH. This namely holds for cases where competitors exist on third markets that totally neglect the important European market. Indeed, it would be only these companies that would completely escape the REACH legislation and its testing and registration requirements and costs associated to this. In the longer run, the balance of impacts on competitiveness on these third markets as well as on the European market will also depend on the extent to which the REACH regime is successful in establishing itself as a new international standard. This would give the EU chemicals industry a substantial boost in terms of international competitiveness'* (European Commission Staff, 2003, pp. 22-23).

²⁰⁴ In 2008 stond Duitsland in voor 25,3% van de Europese chemische productie. Van de 'big eight' EU chemicaliën producerende landen stond Frankrijk in voor 14,5%, Italië voor 11%, het VK voor 10,3%, Nederland voor 10,2%, Spanje 6,7%, België voor 5,8% en Ierland 4,5% (KPMG International, 2010).

Commissievoorstel op sommige punten zelfs nog te zwak vond. Toen vervolgens het ENVI de verantwoordelijke commissie in het Parlement werd om een parlementaire resolutie over het Witboek op te stellen, en in het ENVI de Groene groep het rapporteurschap ‘kocht’ (in de persoon van Inger Schörling) zag het er helemaal benard uit voor de industrie. CEFIC begon daarop een agressievere campagne waarbij MEP’s van Duitsland, het VK, Frankrijk en Italië (dus de belangrijkste chemicaliën producerende landen in de EU) in het vizier werden genomen. Vooral Duitse sociaaldemocraten werden bestookt met argumenten over het aantal jobs dat REACH zou kosten. Zoals verwacht stelde het Schörling rapport nog een aantal aanbevelingen voor die verder gingen dan de eisen van de Europese Raad te Gothenburg. Uiteindelijk stemden in de plenaire vergadering de Green/EFA groep en European Left/Nordic Green Left volledig voor het Schörling rapport, waren socialisten en liberalen onderling verdeeld over enkele punten en stemden de conservatieven bijna unisono tegen. Zoals boven reeds uitgelegd haalden een aantal punten uit het Schörling rapport het niet en was de uiteindelijk parlementaire resolutie dus wat minder streng. De chemische industrie was tevreden met de aanpassingen, maar vond de resolutie toch nog steeds veel te streng. Het vond wel hoop in de vaststelling dat de resolutie maar met een nipte meerderheid (242/169 en 35 onthoudingen) was aangenomen maar werd ondertussen wel geconfronteerd met een inter-institutionele consensus tussen de Europese Commissie, de (Europese) Raad en het Europees Parlement.

De chemische industrie besloot daarom een versnelling hoger te schakelen in haar lobby-inspanningen. Een strategie die werd ontwikkeld was om het Witboek als een ‘naïef’ document af te schilderen dat was voorbereid door Zweden (Lind, 2004, p. 112). Dat land had, aldus de industrie, zelf geen noemenswaardige chemische industrie, weet dus eigenlijk niets van chemicaliën af en heeft niets te verliezen bij wetgeving, integendeel zelfs te winnen aangezien zij net unilateraal gelijkaardige wetgeving had aangenomen. Zoals boven uitgelegd speelde Zweden inderdaad een cruciale rol. Zweden was één van de zes Lidstaten die in 1998 een herziening van het EU chemicaliënbeleid hadden bepleit, de Commissaris voor milieu was een Zweedse (Wallström) en de rapporteur in het ENVI comité was Zweedse (Schörling)²⁰⁵.

²⁰⁵ De boodschap van CEFIC dat REACH een naïef Zweeds project is, past in de analyse van Hooghe (zie hoofdstuk 2), al veronderstel ik dat men zich daar bij CEFIC niet van bewust was. Hooghe (2001, hoofdstuk 5) heeft aangetoond dat preferenties van Commissie functionarissen over regulering beïnvloed worden door hun partijvoorkeur, het regulatorisch model in hun land van herkomst en het bevoegdheidsdomein van de DG waarvan zij deel uitmaken. Als we dit doortrekken naar ook andere Europese beleidsactoren buiten de Europese Commissie, dan stellen we vast dat het besluitvormingsproces over REACH in het begin werd gedomineerd door mensen die op deze drie variabelen telkens waarden vertoonden die de kans op preferenties voor strengere regulering vergrooten. Margot Wallström was Zweedse (een land met een sterke traditie van gereguleerd kapitalisme), Commissaris voor milieubeleid, en voormalig lid van de Zweedse sociaaldemocratische partij. In het Parlement was Inger Schörling, die de parlementaire resolutie over REACH schreef, Zweedse, lid van de Groenen en lid van de commissie Milieu. En in

Een volgende strategie was om het debat te verschuiven naar de invloed die de regelgeving zou hebben op de ‘*downstream users*’ en KMO’s. Kleine en middelgrote ondernemingen genieten nu eenmaal meer steun bij (een groot deel van) de publieke opinie en bij sommige politici dan grote multinationals. Vervolgens werd ook de impact op jobs meer in de verf gezet. Op die manier werd ook steun gezocht door CEFIC bij de vakbonden uit de chemische sector.

Ook de VS roerde zich. In maart 2001 reeds zond Colin Powell een ‘non-paper’ naar VS ambassades in de EU waarin argumenten tegen REACH werden uitgelegd, waarmee ambassadeurs regeringen en belanghebbenden moesten trachten te overtuigen REACH niet te steunen (anon. 2001)²⁰⁶. Snel daarna bezochten vertegenwoordigers van de Amerikaanse overheid de Duitse overheid en presenteerden er het Amerikaanse systeem van chemicaliënregulering. Kort nadien kwam er een gemeenschappelijke *position paper* van de Duitse overheid, industrie en vakbonden waarin de VS positie op verschillende punten werd overgenomen. Aldus was de positie van Duitsland verschoven van één van de *green leaders* die een verregaande herziening van chemicaliënregulering had bepleit²⁰⁷ naar het waarschuwen voor de negatieve gevolgen voor de competitiviteit van de EU. Ook werd door de VS gedreigd met het vooruitzicht van een handelsconflict. De toenmalige VS ambassadeur bij de EU, Rockwell Schnabel, verkondigde in die periode tijdens een speech op het European Policy Centre (mei 2002) dat ‘[i]f we fail to get our needs accepted, the resulting conflicts can be protracted, sometimes politically nasty – and always economically costly for business’. WTO-inconsistentie, volgens de VS het gevolg van het voornemen om ook chemicaliën vervat in producten geproduceerd buiten de EU te reguleren en algemeen het meer-handelsversturend-dan-noodzakelijke karakter van REACH, wordt prominent vermeld in de non-paper²⁰⁸.

Ondertussen was de leiding van CEFIC in handen gekomen van BASF topman Eggert Voscherau. BASF, producent van chemicaliën in zeer grote volumes en met een meerderheid van haar activiteiten buiten de EU, vreesde veel te verliezen bij REACH, meer dan het kleinschaligere

de Raad was het de Milieuformatie die verantwoordelijk was en waarin relatief veel ministers van ecologische partijen vertegenwoordigd waren.

²⁰⁶ Het is opmerkelijk dat in de non-paper onder de ‘*concerns with the EU policy*’ de competitiviteit en het innovatiepotentieel van de EU industrie en het verlies van miljoenen jobs wordt genoemd. Waarom de VS werkelijk zouden inzitten met de ‘competitiviteit’ van de EU, die minstens deels is gericht op het beconcurreren van de VS, is natuurlijk een raadsel.

²⁰⁷ Tijdens haar voorzitterschap in de eerste helft van 1999 had Duitsland nog in de Raad van Milieuministers een doorbraak geforceerd om de Commissie aan te zetten sneller met een nieuwe strategie voor chemicaliënregulering voor de dag te komen en daarbij het voorzorgsbeginsel als leidinggevend principe te hanteren (Cordes, 1999).

²⁰⁸ Letterlijk: ‘[t]he EU approach, particularly the suggestion to regulate chemicals contained in products manufactured outside the EU (vb., dyes used in manufacturing textiles), raises significant concern with regard to World Trade Organization (WTO) rules, and may prove more trade restrictive than necessary’ (anon., 2001, p. 2).

Rhodia, wiens topman het vorige voorzitterschap leverde. Het veranderde de stijl en strategie van CEFIC dan ook en de associatie begon veel agressiever campagne te voeren.

De strategie van de nieuwe voorzitter was om het debat naar een hoger (normen)niveau te tillen. Tijdens zijn inaugurale rede vroeg hij om een coherent industrieel beleid voor alle sectoren in de EU gebaseerd op de Lissabon Strategie om tegen 2010 van de EU de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken (Voscherau, 2003). Industrieel beleid werd vooral *negatief* ingevuld: de competitiviteit van de chemische industrie mocht niet op het spel worden gezet door prohibitief strenge regulering en er moest worden gestreefd naar een gelijk speelveld tussen de EU en de rest van de wereld. Op die manier slaagde hij er in de parameters van het debat ingrijpend te veranderen. Het ging op die manier niet allen over de (on)gepastheid van specifieke aspecten van REACH, de nieuwe regulering in zijn geheel werd nu een voorbeeld van een voorstel dat niet in overeenstemming is met de Lissabon Strategie en die dus moest worden tegengehouden om het hogere doel van Europa's competitiviteit te vrijwaren²⁰⁹. Hiermee speelde CEFIC handig in op de tijdsgeest²¹⁰. Toch beseftte CEFIC in de loop van 2003 dat de kans dat REACH nog volledig kon worden tegengehouden klein was en focuste daarom opnieuw op het onder vuur nemen en zo trachten af te zwakken van bepaalde vereisten van de regulering.

Nog een andere kaart die CEFIC in die periode uitspeelde was die van dierenproeven. Volgens de organisatie betekende REACH dat de inflatie aan verplichte tests voor chemicaliën ook een verveelvoudiging van het aantal dierenproeven in de EU zou veroorzaken (12 miljoen extra). Daarmee wist het de steun te verwerven van enkele NGO's en lange tijd zouden deze *strange bedfellows* zij aan zij tegen REACH strijden.

De VS positie en nieuwe CEFIC strategie misten hun effect op de positionering van verschillende Lidstaten niet. In december 2002 werd een position paper van het VK voorgesteld

²⁰⁹ Sinds de Lissabon Strategie heeft competitiviteit een absolute centrale plaats gekregen in EU beleid en besluitvorming. Dit werd ook geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de Competitiviteitsraad, die horizontaal moet werken en de activiteiten en voorstellen van andere Raden moet controleren (zie hoofdstuk 1).

²¹⁰ De Europese economie zat in niet te beste papieren en vooral Duitsland en Frankrijk, die zelfs in overtreding waren met het Groei- & Stabiliteitspact, stonden niet te springen om regulering die groei en jobs zou hypothekeren. Inderdaad werd op de lentetop van 20-21 maart 2003 de Lissabon Strategie herzien. Onder aanvoering van Blair, Chirac en Schröder werd besloten dat economische groei het voornaamste objectief moest zijn. Daarom moest de werkgelegenheidsgraad worden opgeschroefd, innovatie en ondernemerschap worden aangemoedigd en de interne markt versterkt. De staats- en regeringsleiders besloten dat '[c]ompetitiveness must once again be placed centre stage'. Volgens een verslag uit die periode zou Schröder bij het vernemen van de plannen voor het REACH voorstel Commissievoorzitter Prodi hebben opgebeld met de boodschap '*this is all good and well for the Commission to do something like this but have you considered what this means for the economy in Germany in particular and to the job market that is on the brink of recession?*' (Chapman, 2002).

waarin onder andere werd gevraagd om REACH te stroomlijnen, te vereenvoudigen en meer rekening te houden met competitiviteitsoverwegingen. In navolging van Duitsland wisselde het Verenigd Koninkrijk dus van kamp.

Ondertussen was CEFIC met haar argumentatie over de negatieve impact op downstream gebruikers en jobs er ook in geslaagd de steun te verwerven van UNICE²¹¹, UEAPME²¹²²¹³ en vakbonden in verschillende landen.

In de lente van 2003 wachtten alle betrokkenen het finale REACH voorstel van de Commissie af. Het was bekend dat er hevige discussies werden gevoerd binnen de Commissie. Terwijl DG Milieu de voorstellen uit het Witboek nog wilde versterken zoals verzocht door de Europese Raad en het Europees Parlement, nam DG Industrie een positie in die dicht bij die van de chemische industrie lag. In mei 2003 presenteerde de Commissie dan haar ontwerp regulering voor internet consultering en commentaar door belanghebbenden, overheden en burgers. De duur van de consultatieperiode werd verlengd tot acht weken in plaats van de eerder voorgestelde vijf, zoals bepleit door de chemische industrie en de VS. Dit was niet-triviaal: het zorgde er voor dat het Europees Parlement quasi onmogelijk nog de tijd zou hebben om de eerste lezing af te ronden voor de verkiezingen van 2004. Vreemd aan het document was dat het niet als een voorstel van de gehele Commissie werd gepresenteerd maar als een document van DG Ondernemingen en DG Milieu, wat suggereerde dat er nog steeds belangrijke meningsverschillen binnen de Commissie bestonden en dat het document dus ook nog vatbaar was voor ingrijpende aanpassingen. Reeds was duidelijk dat de anti-REACH campagne succesvol was geweest. De ontwerpregulering bevatte geen van de strengere aanpassingen ten opzichte van het Witboek die werden verzocht door de Europese Raad en het EP. Integendeel, verschillende verzuchtingen van de chemische industrie en de VS werden geacommodeerd: de ontwerpregulering was een

²¹¹ De Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) vertegenwoordigt 40 centrale industriële en werkgeversorganisaties in 34 Europese landen. In 2007, vlak voor haar 50^e verjaardag veranderde de organisatie haar naam in BusinessEurope. De steun aan de oppositie tegen REACH werd ongetwijfeld geholpen door het feit dat UNICE in die periode werd geleid door een andere BASF topman: Jürgen Strube. Interessant is ook dat Strube in die periode aan het hoofd kwam van de EU bedrijfsdelegatie in de *Trans-Atlantic Business Dialogue*.

²¹² De European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME) is de Europese associatie voor KMO's. UEAPME was vooral bezorgd over het delen van bestaande data voor registratie tussen bedrijven. Aangezien de kost van tests voor KMO's comparatief zeer hoog is, wensten zij dat zulk delen verplicht werd. Daarnaast wensten zij ook dat de identificatie van toepassing generiek kon gebeuren op basis van de chemische eigenschappen van de substantie en dat de registratieverplichting voor substanties zou beperkt worden tot substanties wiens vrijlaten de bedoelde functie is.

²¹³ Toch waren er ook een aantal punten waarop de multinationals (die CEFIC domineerden) en KMO's (die eerder via UEAPME ageerden) van mening verschilden, zoals de vraag of het delen van informatie om de kost van REACH voor kleinere bedrijven te drukken verplicht of vrijwillig moest zijn (en dus over het *one substance one registration* principe). CEFIC was daar tegen, terwijl UEAPME een grote voorstander was.

verwaterde versie van het Witboek (zie supra). De strijd was echter lang niet gestreden. De Commissie ontving meer dan 6.500 commentaren tijdens haar consultatieprocedure waarvan het merendeel voor een verdere versoepeling van de wetgeving pleitte.

Op 20 september 2003, terwijl de Commissie bezig was met het herzien van haar ontwerpregulering om het als voorstel te kunnen indienen bij de Raad en het EP, schreven Tony Blair, Jacques Chirac en Gerard Schröder een formele brief aan Romano Prodi. In deze brief verwezen ze naar de Lentetop van maart 2003 waarin onder andere was afgesproken om *red tape* weg te snijden zodoende de competitiviteit van de Europese industrie te verhogen (zie supra). In die context uitten ze hun bezorgdheid over de nieuwe chemicaliën regulering. Ze riepen daartoe tot verschillende aanpassingen op en vroegen om de Competitiviteitsraad een centrale rol te laten spelen in het verdere besluitvormingsproces.

Onder Italiaans voorzitterschap bespraken de staats- en regeringsleiders op 16 en 17 oktober 2003 in Brussel de REACH verordening onder de noemer '*Creating Favourable Conditions for Growth and Employment – Enhancing Competitiveness of the European Economy*'. In de conclusies stond te lezen dat '*EU legislation should not be a handicap to EU competitiveness compared to that in other major economic areas. [...] The forthcoming proposal on chemicals, which will be examined by the Competitiveness Council in coordination with other Council configurations, will be the first case of implementing this approach, taking in particular into account its effects on small and medium sized enterprises*'. Daarmee verklaarde de Europese Raad dus dat in de toekomst de verantwoordelijkheid voor de REACH verordening weg zou worden genomen van de Milieuraad en in handen van de Competitiviteitsraad worden gelegd.

Het REACH Commissievoorstel werd inderdaad kort nadien door toenmalig Commissaris voor Industrie, Erki Liikanen, voorgesteld in de Competitiviteitsraad. Daar uitten een aantal delegaties nog steeds hun bezorgdheid over de kosten van REACH, in het bijzonder voor KMO's, en zij verzochten de Commissie haar voorstel verder te onderzoeken, daarbij expliciet verwijzend naar de bovenvermelde passage van de Europese Raad van oktober 2003 (Raad van de Europese Unie, 2003). Dat voorstel was nog verder verwaterd ten opzichte van het ontwerp. Onder andere de dekkingsgraad van REACH was verder vernauwd: polymeren werden uitgesloten alsook datavereisten voor substanties van minder dan 10 ton per jaar (zie supra). Vervolgens concentreerden de protagonisten zich op het wetgevende proces tussen de Raad en het Europees Parlement. Zoals boven beschreven slaagde de chemische industrie er in om het ENVI ontwerprapport verder te laten afzwakken in de plenaire EP vergadering. Vervolgens werd de

verordening nog verder afgezwakt door de Raad en werd haar Gemeenschappelijk Standpunt quasi integraal overgenomen door het EP. Europarlementslid Bart Staes (de Groenen) besloot: '[t]he result of the second reading was a watering down. [...] The German chemical lobby won the day' (SGS, n.d.).

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSOEVERWEGINGEN OP HET BESLUITVORMINGSPROCES EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN

Zoals boven reeds gesteld wordt REACH beschouwd als één van de meest controversiële legislatieve voorstellen in de geschiedenis van de EU dat volgens sommige observatoren het meest intensieve lobbyproces ooit heeft uitgelokt. Fisher noemt het een '*perfect storm*'²¹⁴ omdat in het REACH dossier drie verschillende maar interdependente factoren samenkomen: het opleggen van verantwoordelijkheid voor het genereren en beoordelen van informatie aan private actoren; het herdefiniëren van de voorwaarden voor het op de markt plaatsen van goederen in het nastreven van duurzame ontwikkeling; en het feit dat het in een tijdperk van globalisering belangrijke gevolgen heeft voor andere jurisdicties (Fisher, 2008).

Dus terwijl de verplichting ten aanzien van internationale handelsakkoorden zeker niet de enige bron van controverse was in het REACH besluitvormingsproces, was het ook geen onbelangrijke factor.

Het meest revolutionaire en omstreden aspect van REACH was dat het niet alleen radicaal afstand nam van het verleden door informatie over alle chemicaliën (dus ook oude) te vereisen maar ook nog eens de bewijslast en de kosten daarvan bij de private actoren legde. Private actoren het marktfalen, dat voorheen een effectieve controle en regulering van chemicaliën verhinderde, te doen internaliseren, was niet enkel een ideologische aardverschuiving, maar betekent ook in de realiteit een serieuze meerkost voor de industrie. Deze dubbele 'shock' is ongetwijfeld de belangrijkste verklaring voor de controverse die REACH heeft teweeggebracht. De ideologische shock waarvan sprake werd versterkt door het feit dat het debat over REACH vaak (althans in de eerste fase, zie supra) in de context van 'duurzame ontwikkeling' werd geplaatst. Gezien de status van de chemische industrie als één van de hoekstenen van de Europese economie werd dit dossier dan ook als een precedent gezien, en waren alle partijen enorm gemotiveerd om de definitie van de correcte balans tussen economische groei en milieu-

²¹⁴ Daarmee verwijst zij naar het gelijknamige boek van Junger (2007) waarin het meteorologische fenomeen van een perfecte storm wordt uitgelegd als de samenkost van drie onafhankelijke weersystemen.

en gezondheidsbescherming naar hun kant te laten overhellen. Vervolgens heeft het getouwtrek zich verplaatst naar meer gedetailleerde invulling en heeft de industrie getracht de lasten die op haar schouders werden geplaatst zoveel mogelijk te beperken²¹⁵.

Maar dus zeker ook de externe, of inter-jurisdictionele (Fisher, 2008), impact van REACH zorgde voor discussie. Deze impact was driedig. Ten eerste heeft REACH automatisch een invloed op internationale handel aangezien het als interne regulering van producten die mondiaal verhandeld worden in een markt waar vele multinationals actief zijn op zich een niet-tarifaire barrière vormt. Ten tweede heeft het een potentiële externe impact omdat het als revolutionair regulatorisch regime een blauwdruk voor de regulering in andere landen kan betekenen, zoals ook de Amerikaanse overheid vreesde (zie supra). Zoals eerder gezegd stelde de Europese Commissie in haar Witboek uit 2001 dit ook als een expliciete doelstelling. Ten derde heeft het een extern effect door de verplichting om informatie te openbaren, waardoor niet alleen regulering maar ook technologie verspreid kan worden. Voor dit onderzoek is uiteraard het eerste effect het belangrijkste. Het is ook met betrekking tot die handelseffecten dat WTO-regels werden ingeroepen om de verschillende REACH ontwerpen en voorstellen aan te vallen en te trachten af te zwakken. Zoals eerder uitgelegd werd vooral met Art. 2.2 van het TBTA geschermd. Dat WTO-consistentie onzeker was heeft te maken met de onduidelijkheid van WTO-regels die door jurisprudentie nog volop ingevuld worden. Debatten omtrent REACH en de WTO-consistentie ervan zijn dan ook deel van de strijd omtrent het evolutionaire proces van de interpretatie van deze WTO-regels (zie conclusies), en dat dus naast de belangrijke precedentscheppende waarde die dit dossier had voor de invulling van 'duurzame ontwikkeling'.

Europese besluitvormers

De in het theoretisch kader ontwikkelde hypothese dat Europese publieke actoren zich verschillend zullen opstellen tegenover interne regulering met externe effecten afhankelijk van hun institutionele positie wordt ook in deze case bevestigd.

Het initiatief om de bestaande regulering van chemicaliën in de EU drastisch te vernieuwen kwam van enkele Lidstaten, de *green leaders*, terwijl eens de (vermeende) gevolgen van REACH

²¹⁵ Door, zoals boven uitgelegd, eerst te trachten de voorgestelde benadering gebaseerd op hoeveelheid te verplaatsen naar een aanpak op basis van risico (wat een aantasting van het voorzorgsbeginsel zou hebben ingehouden), en vervolgens, wanneer dit onhaalbaar bleek, het aantal substanties dat moest worden geregistreerd, geëvalueerd en eventueel vervangen en andere voorwaarden te beperken.

duidelijk werden andere Lidstaten zich hevig tegen strenge vernieuwing kantten en sommige *leaders laggards* werden. Daar is op zich niets verrassends aan; meningsverschillen over regulerend beleid doen zich vaak voor tussen Lidstaten met verschillende economische structuren, regulatorische culturen, etc., ook wanneer er geen of weinig externe effecten aan verbonden zijn. De noordelijke coalitie versus zuidelijke coalitie is een breuklijn die we vaak terugvinden in de Europese economische politiek, zowel intern als extern. Opmerkelijk is dat noordelijk hier samenvalt met strenge regulering en dus vanuit handelsperspectief een protectionistisch standpunt wordt gepromoot door de noordelijke coalitie, en omgekeerd voor de zuidelijke coalitie, terwijl in ‘traditioneel’ handelsbeleid net het omgekeerde patroon vaak wordt opgemerkt (een noordelijke vrijhandelscoalitie versus een protectionistische ‘Club Med’ coalitie). Deze *trade-off*, of contradictie, tussen hoge mate van bescherming en vrijhandel zou bijvoorbeeld de gewijzigde positie van Duitsland en het VK kunnen verklaren. Ik ga hier nog niet dieper in op deze hypothese en reserveer deze voor de algemene conclusies in het laatste hoofdstuk van dit proefschrift.

Nadat milieuministers uit deze groene voortrekkers in de Milieuraad een modernisering van het Europees chemicaliënbeleid hadden bepleit verschoof de verantwoordelijkheid naar de Europese Commissie, en vervolgens (terug) naar de Raad en het Europees Parlement. Ook daar stellen we onenigheid, soms zelfs hevig conflict, vast tussen verschillende directoraten-generaal, raadsformaties en parlementaire commissies. In het begin werd het initiatief binnen de Commissie opgenomen door DG Milieu, een regulerende besluitvormer. Zij ontwierp een zeer verregaand Witboek, dat zeer strenge normering voor chemicaliën impliceerde. Vervolgens zal ook binnen de andere Europese instellingen in de beginfase REACH worden gedomineerd door regulerende besluitvormers, namelijk de Raad Milieu (en dus milieuministers binnen Lidstaten) en de commissie ENVI in het Europees Parlement. We stellen vast dat in deze eerste fase van REACH de dominantie van regulerende besluitvormers er voor zorgt dat het reeds erg strenge Commissievoorstel nog verder wordt versterkt. Binnen het Parlement gaat bij vooral conservatieve (en enkele socialistische) MEP’s wel reeds een alarmbelletje rinkelen en niet alle strenge amendementen van het ENVI worden overgenomen.

In een volgende fase, nadat de chemische industrie (bij monde van CEFIC) en buitenlandse actoren (voornamelijk de Amerikaanse) gealarmeerd raakten over de verregaandheid van REACH en hun oppositie bijgevolg begonnen op te drijven, verdween het overwicht van regulerende besluitvormers in het beleidsproces snel. De regulering werd veel meer bekeken vanuit het

perspectief van competitiviteit, en dit zorgde voor een verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid en conflictuitbreiding, wat vervolgens de dominantie van het competitiviteitsframe verder versterkte (zie infra). Binnen de Commissie ging DG Industrie, die eigenlijk reeds van in het begin medeverantwoordelijk was voor het dossier met DG Milieu maar het initiatief eerst volledig aan de laatste liet, zich actiever bemoeien met het herschrijven van het Witboek naar een voorstel. Daarbij mag haar nauwe band met de Europese chemische industrie, zoals gezegd één van de belangrijkste industriële sectoren in de EU, niet worden onderschat. In de lijn der verwachtingen was het Commissievoorstel uit 2003 een stuk minder verregaand dan het Witboek uit 2001. Ook binnen Lidstaten merken we dat in die periode regulerende besluitvormers (ministers van milieu en hun ministeries) de relatieve alleenheerschappij over de modernisering van Europese chemicaliënregulering kwijtraakten. Ministers van industrie werden prominenter en ook verschillende regeringsleiders namen het leiderschap in handen. Dit werd naar het Europese niveau vertaald doordat binnen de Raad milieuministers steeds meer naar de zijlijn werden verwezen. Een institutionele evolutie in de Raad is daarbij ook van groot belang geweest. In juni 2002 werd de Competitiviteitsraad opgericht, daarbij drie Raadsconfiguraties (Interne Markt, Industrie en Onderzoek) samenvoegend. Zoals eerder gesteld vervult deze formatie een horizontale rol en moet ze waken over een geïntegreerde benadering zodoende de competitiviteit van en economische groei in de Unie te bevorderen. Deze horizontale rol kan op die manier in conflict komen met de horizontale integratie van milieuoverwegingen die sinds 1997 door het Verdrag wordt opgelegd. We stellen vast dat vervolgens door deze institutionele verschuiving (en conflictuitbreiding) competitiviteitsoverwegingen nog meer zijn gaan doorwegen in de discussies en het besluitvormingsproces over REACH. De discussies over institutionele verantwoordelijkheid in de Raad sloeg ook over naar het EP, waar werd gediscussieerd over welke commissie verantwoordelijk moest zijn om te beslissen over REACH.

Het uiteindelijke compromis dat werd bereikt is veel minder streng dan wat op tafel lag in de eerste fase van REACH toen de besluitvorming werd gedomineerd door regulerende besluitvormers.

Handelsbesluitvormers zijn allesbehalve afwezig geweest in het debat. Het EP rapport over REACH, dat alle adviezen bundelt, telt maar liefst meer dan 900 pagina's (Sacconi, 2005). In het Parlement gold de procedure van versterkte samenwerking. Het ENVI was verantwoordelijk maar in samenwerking met het ITRE en IMCO. Daarnaast dienden een tiental commissies opinies in, van Juridische Zaken tot Rechten van de Vrouwen en Gendergelijkheid. Ook het

INTA was uiteraard één van de adviesverlenende comités en diende ook één van de langste opinies in (Quisthoudt-Rowohl, 2005 in Sacconi, 2005). De aard van en logica achter het advies van het INTA wordt samengevat in de inleiding: '[d]e Europese chemische sector vertegenwoordigt meer dan 100 miljard euro aan export. Het REACH-voorstel heeft dan ook [sic; zie infra] gevolgen voor de vele bedrijven die voor hun productie gebruikmaken van geïmporteerde chemische stoffen. Het belang van dit voorstel voor de Commissie internationale handel is duidelijk: REACH zal aanzienlijke gevolgen hebben op de handelsstromen en zal vragen oproepen met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de regels van de Wereldhandelsorganisatie' (Sacconi, 2005, p. 269). Het INTA is bezorgd over de gevolgen van REACH voor de EU export van chemische stoffen, onder meer over '[v]erlies van concurrentievermogen op derde markten wanneer geconcentreerd moet worden met bedrijven die produceren in landen met lagere regelgevingskosten'²¹⁶. Het INTA stelt daarom een aantal amendementen voor die pleiten voor WTO-consistentie²¹⁷, die ervoor moeten zorgen dat REACH voornamelijk importeurs minder zouden belasten. De handelscommissie stelt dat idealiter in plaats van door te gaan met het unilaterale REACH internationale consensus zou moeten worden gezocht met de belangrijkste handelspartners van de EU, zoals de VS, Japan en Zuid-Korea²¹⁸. De bij nadere lectuur opvallende kromme redenering dat: i) chemicaliën een belangrijk exportproduct voor de EU zijn; ii) REACH competitiviteitsverlies op derde markten kan veroorzaken; en iii) dit *impliceert*²¹⁹ dat moet gestreefd worden naar WTO-consistente bijsturing om vooral importeurs minder te belasten valt op. Het lijkt alsof de problemen die REACH zou stellen op het vlak van competitiviteit, haalbaarheid voor importeurs, verwerkers en vooral KMO's onder hen, en WTO-consistentie zo *common sense* waren geworden dat deze, en het vermeende maar problematische verband tussen de verschillende factoren, als vanzelfsprekend werden beschouwd. Het INTA stelde (net als het ITRE en IMCO) voor om als oplossing voor deze problemen van een op kwantiteit gebaseerde benadering naar een op risico gebaseerde te gaan '*to reduce the likelihood of WTO challenges*' (Sacconi, 2005, p. 271). Het advies van rapporteur

²¹⁶ Dus in tegenstelling tot de *California-effect* verwachting uit het Commissie ontwerp voorstel, wordt hier uitgegaan van de *race to the bottom* veronderstelling.

²¹⁷ Niet toevallig stelt het eerste amendement van het INTA een nieuwe overweging 4 bis voor die leest als volgt: '[d]e formulering en tenuitvoerlegging van REACH moeten zo zijn dat het mededingingsvermogen van het Europese bedrijfsleven niet wordt verzwakt en dat er geen gevolgen zijn voor de handel met derde landen. Dit in overweging genomen is het van doorslaggevende betekenis dat in eerste instantie wordt gelet op de gevaren en dat in de regelgeving aan onze handelspartners geen eisen worden gesteld die niet verenigbaar zijn met de huidige beginselen inzake vrijhandel overeenkomstig de WTO-regelgeving' (Sacconi, 2005, p. 272).

²¹⁸ Amendement 9 Nieuwe overweging 104 quater stelt: '[d]e Commissie tracht te waarborgen dat de geleidelijke opening van de EU-markt voor invoer uit de hele wereld vergezeld gaat van de invoering van strengere eisen met betrekking tot "eerlijke" handel (o.m. in WTO-verband); REACH-eisen moeten hierin zo spoedig mogelijk worden opgenomen' (Ibid, p. 276).

²¹⁹ Zie de passage boven aangeduid met [sic].

Quisthoudt-Rowohl werd met 24 tegen 4 stemmen aangenomen. Verschillende amendementen van het INTA zouden worden overgenomen door het ENVI en betekenden een opluchting voor vooral importeurs, maar ook voor buitenlandse producenten en Europese multinationals. De Europese associatie van importeurs *Foreign Trade Association* (zie infra) besloot dan ook met een schouderklopje voor het INTA: '[t]he ENVI solution for Art. 6 REACH is acceptable and the FTA welcomes that this compromise became possible thanks to the previous work of the INTA committee and several other MEPs. [...] Altogether the ENVI result represents not the ideal but a workable solution which the FTA can support' (Foreign Trade Association, 2005a, p. 3).

Chemische industrie en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen

Boven werd reeds uitvoerig de rol van de Europese chemische industrie (via haar federatie CEFIC) en van postmoderne belangengroepen (zoals EEB, WWF, FotE en BEUC) in het besluitvormingsproces over REACH besproken. Hun intensieve betrokkenheid is, net als de onenigheid tussen Lidstaten met verschillende economische structuren en regulatorische culturen, niet verwonderlijk. Zoals uitgelegd in het theoretische hoofdstuk verwachten we hun engagement ook indien het was gegaan om 'traditionele' chemicaliënregulering, zonder significante externe handelseffecten, waarbij zij respectievelijk hun industriële (winst)belangen en de belangen van het milieu, de gezondheid van mens en dier en van de consument verdedigen.

Opmerkelijk is wel dat de externe handelseffecten en WTO-regels omtrent interne regulering een prominent argument zijn geweest waarmee beide groepen hun belangen hebben trachten (of werden gedwongen) te verdedigen. Bijzonder wat betreft externe handelseffecten was dat CEFIC REACH eenzijdig percipieerde en/of voorstelde als een bedreiging. Het effect op hun competitiviteit werd louter als negatief bekeken en gecommuniceerd. Terwijl de Commissie nochtans in haar Witboek de competitiviteit van de Europese chemische industrie als doelstelling vooropstelde en de verwachte positieve gevolgen van een modernisering en verhoging van chemicaliënregulering voor deze competitiviteit beklemtoonde (via een *first-mover advantage*, zie supra).

In wat volgt in deze sectie zal ik trachten dit standpunt van CEFIC te verklaren, en daarbij ook – meest belangrijk in functie van de probleemstelling van dit proefschrift – trachten aan te tonen waarom in het licht van deze visie en strategie het voor hen gelegen kwam REACH als WTO-inconsistent voor te kunnen stellen, en dit belangrijk is geweest om (de toon van) het

besluitvormingsproces naar hun kant te laten overhellen²²⁰. CEFIC wordt gedomineerd door zeer grote Europese chemische bedrijven die echte wereldspelers vormen. Deze bedrijven exporteren een significant deel van hun productie naar buiten Europa²²¹, naast de VS ook significant naar het Midden-Oosten en Azië, en hebben ook belangrijke investeringen in deze landen gedaan. Sommige van de grote ‘Europese’ multinationals draaien in sommige jaren zelfs een meerderheid van hun omzet buiten de EU. Zoals eerder gezegd vertegenwoordigt de chemische industrie een zeer belangrijk aandeel van de EU export²²²; in 2002 was de sector bijvoorbeeld goed voor 45% van het EU handelsoverschot in goederen. Maar volgens een studie van CEFIC uit 2004 die vooruitblikte naar de horizon van het jaar 2015 was een succesvolle toekomst voor Europese bedrijven op de mondiale chemicaliënmarkt niet verzekerd: *‘[a] growing volume of chemical exports actually reflects efforts to develop new, offshore markets – before massive new production capacity comes on stream in Asia and other parts of the World’* (CEFIC, 2004, p. 3)²²³. Een vooruitblik op wereldmarktontwikkelingen leerde de associatie van chemische bedrijven dat in de toekomst het merendeel van de groei van de vraag naar chemicaliën zich in Azië zal bevinden. Dat betekent natuurlijk dat indien Europese transnationale bedrijven, vanwege REACH, tegen dan aan zeer strenge regulering in Europa moeten voldoen, zij een competitief nadeel op de Aziatische groeiemarkten zullen ondervinden tegenover bedrijven die niet in Europa actief zijn en zich dus niet aan de strenge Europese regels moeten houden²²⁴. Deze blik op de toekomst, die de grote Europese bedrijven voor zichzelf in belangrijke mate in Azië zien liggen, is een belangrijke

²²⁰ Hier past een theoretische en methodologische reflectie. In wat volgt leid ik de verklaring voor de strategie van CEFIC niet af uit hun eigenlijke structurele positie in de internationale economie, maar wel van hoe zij die zelf percipiëren, of tenminste voorstellen, die wel in grote mate is gebaseerd op hun reële positie, dit alles in overeenstemming met mijn theoretisch perspectief. Ik probeer hun gedachtegang over de invloed van REACH op hun internationale concurrentiepositie te ontrafelen en hier zo juist mogelijk weer te geven. Wat volgt is dus geen structuralistische/rationalistische verklaring van de positie van CEFIC; ik doe namelijk geen uitspraak over hoe juist of rationeel de vooronderstellingen van de chemicaliënassociatie waren. Maar het zijn hun gepercipieerde preferenties die hun positie bepalen: *‘[F]or it is the ideas that actors hold about the context in which they find themselves rather than the context itself which informs the way in which actors behave’* (Hay & Rosamond, 2002, p. 148).

²²¹ Voor de Europese chemische industrie in zijn geheel vertegenwoordigde extra-EU verkoop in 2009 26% van de totale omzet (tegenover 16% in 1995) (CEFIC, 2010). Maar voor een wereldspeler als BASF bedroeg dit in 2009 meer dan 40%, waarbij we moeten rekening houden met de negatieve handelseffecten van de crisis (BASF, 2010). In de top-100 wereldranking van transnationalisering van niet-financiële bedrijven staat BASF op een 57^e plaats en Linde, een ander Duits bedrijf (met een kleinere omzet dan BASF) dat door UNCTAD als chemicaliënbedrijf wordt geclassificeerd, zelfs op een tweede plaats (UNCTAD, 2009, pp. 225-227).

²²² In 2000 bijvoorbeeld, het jaar voorafgaand aan de presentatie van het Witboek, exporteerde de EU 103,4 miljard Euro aan chemicaliën en importeerde 56,1 miljard euro (CEFIC, 2001, p. 3), wat een handelsoverschot van bijna 50 miljard euro betekent. De EU exporteerde in 2000 858,9 miljard dollar aan goederen, wat betekent dat chemicaliën meer dan 12% van de EU export vertegenwoordigden (WTO, 2001, p. 22).

²²³ Dit ligt in het verlengde van de strategie die BASF in 2002 voor zichzelf uittekende (“Vision 2010”) waarin het opzetten van nieuwe productie in opkomende markten, voornamelijk in Azië, centraal staat. De toenmalige topman van het bedrijf, Jürgen Strube, zou korte tijd nadien voorzitter van UNICE worden (Carstens, 2003; zie supra).

²²⁴ En aangezien toekomstige groei in grote mate buiten Europa wordt verwacht, zullen in deze visie steeds minder bedrijven afhankelijk zijn van export naar de EU (zie conclusies).

verklaring voor het feit dat CEFIC REACH als een bedreiging percipieerde en voorstelde, en niet als een maatregel die hen een competitief voordeel kan opleveren op de Europese markt²²⁵.

Dit verklaart waarom CEFIC in dit besluitvormingsproces tegen strenge regulering pleitte en niet de rangen van de ‘strenge regulering coalitie’ heeft vervoegd. De belangengroepen die voor strenge regulering ijverden kregen niet de steun van importconcurrerende bedrijven die in REACH een instrument zagen die de Europese markt zou afschermen van buitenlandse concurrentie. Er werd met andere woorden geen *baptist-bootlegger* coalitie voor strenge regulering gevormd. In theorie zouden de bootleggers aan Europese producentenzijde de kleinere, op nationale of Europese schaal actieve chemicaliënbedrijven kunnen zijn geweest, die weinig exportafhankelijk zijn en geen investeringen hebben in derde markten. Het probleem daarvoor was dat de manier waarop REACH oorspronkelijk was voorgesteld eigenlijk nog het meest nadelig was voor middelgrote chemicaliënbedrijven. Doordat vanaf een bepaalde hoeveelheid (oorspronkelijk al vanaf 1 ton productie of import) chemicaliën sowieso moesten worden geregistreerd en getest, betekende dit dat kleinere en middelgrote bedrijven zelfs (schaal)nadelen hadden ten opzichte van grotere bedrijven. Ook bevatte het oorspronkelijke voorstel nog niet de *one substance, one registration* (OSOR) regel. Hoewel CEFIC wordt gedomineerd door de grote Europese wereldspelers, gebruikten zij het argument van de kwalijke impact van REACH op KMO's, net als het motief van het effect op (kleinschalige) *downstream users*, wel om hun eigen positie die door andere overwegingen was ingegeven te verdedigen. In de conclusies aan het einde van dit proefschrift kom ik terug op deze bevinding dat de belangen van transnationale bedrijven en kleine bedrijven tegenover strenge regulering gelijk lopen.

Bovenstaande alinea's geven een verklaring voor waarom CEFIC resoluut tegen een streng REACH gekant was en daarin geen weerstand ondervond van andere Europese chemische producenten. Bij alle facties van de Europese chemicaliënindustrie heerste de perceptie dat REACH nadelig zou zijn voor hun toekomstige activiteiten in en/of buiten de EU. In de volgende alinea's tracht ik verder de strategie van CEFIC te verklaren om REACH af te zwakken, en de rol die het WTO-consistentie argument daarin speelde. Dé kern van de strategie van CEFIC, vanaf 2002, was evenwel om het besluitvormingsproces over REACH te framen in de context van de competitiviteit van de EU en dus als tegenstrijdig aan de kerndoelstelling van de Lissabon Strategie. Maar dit werd ook vanaf dan consequent aangevuld met het argument van

²²⁵ Deze redenering komt bijvoorbeeld aan bod in een opvallende gezamenlijke opiniepaper van CEFIC met AmCham EU en FECC waarin wordt gesteld dat: '[o]n the world markets, EU producers will have a competitive disadvantage as they cannot pass on the higher costs to their customers' (AMCHAM EU; CEFIC; FECC, 2004, p. 1).

WTO-inconsistentie. CEFIC benadrukte inderdaad vanaf het begin van het besluitvormingsproces de WTO-incompatibiliteit van REACH. Een voorbeeld is volgende passage, waarin ook mijn bovenstaande redenering over het belang van internationale markten voor de grote spelers die CEFIC domineren wordt bevestigd:

‘The chemical industry is truly global. The EU industry needs a level playing field with the rest of the world in order to compete. There is no support for amending legislation in the USA or Asia, who are our main competitors, to take a parallel approach to REACH. There, REACH imposes a cost for chemicals testing and registration which our non-EU competitors will not have to bear. WTO-rules and administrative practicalities prevent EU legislation from banning the import of finished articles containing non-registered substances [...] It is essential that a solution compatible with WTO-rules be found to create a level playing field between EU producers of both substances and finished articles and non-EU manufacturers of the same finished articles who are excluded from the requirements of the REACH system’ (CEFIC, 2002, p. 4, eigen nadruk).

Bij een eerste, oppervlakkige leesbeurt zou dit citaat kunnen worden geïnterpreteerd als een oproep om te verzekeren dat producten uit derde landen even streng worden beoordeeld als producten gefabriceerd in de EU, hetgeen uiteindelijk ook het resultaat zou zijn van REACH²²⁶. Maar een diepere lezing leert dat door de vermelde assumptie van WTO-incompatibiliteit met voorgaande passage wordt verzocht om REACH af te zwakken zodoende op die manier een gelijk speelveld te creëren tussen producenten van chemische substanties en afgewerkte producten in en buiten de EU. Dit moet, aldus CEFIC, omdat het creëren van een gelijk speelveld in de EU door het opleggen van dezelfde standaarden aan geïmporteerde chemicaliën en chemische producten WTO-inconsistent is, en omdat het voor de chemische industrie belangrijk is op derde markten competitief te blijven. Het kunnen verwijzen naar WTO-consistentie in pleidooien om REACH af te zwakken met als eigenlijke bedoeling toekomstige

²²⁶ In het Witboek uit 2001 staat nog onder ‘Actie 3 E: Verplichtingen voor stoffen die als bestanddeel van producten in de handel worden gebracht’: ‘[s]ommige producten, met name producten waarvoor het volledige fabricageproces buiten de Gemeenschap is uitgevoerd, kunnen echter ongeteste en ongeregistreerde stoffen bevatten. Wanneer deze stoffen bij gebruik en bij verwijdering in significante hoeveelheden kunnen vrijkomen, zodat er blootstelling van mens en milieu optreedt, kunnen ze in het algemeen niet worden genegeerd. Dit probleem moet op een afdoende manier worden aangepakt’ (Europese Commissie, 2001, p. 14). De onduidelijkheid over de manier waarop dit probleem op een afdoende wijze zou worden aangepakt, kan de vrees van de chemische industrie voor een ongelijk speelveld verklaren, maar niet de assumptie dat een registratie- en testverplichting voor chemische substanties in geïmporteerde afgewerkte producten *a priori* WTO-incompatibel zou zijn. In Artikel 6 van het Commissievoorstel uit 2003 zullen chemische stoffen in afgewerkte producten op dezelfde manier worden behandeld als chemische substanties als zodanig, en ongeacht of deze producten in of buiten de EU zijn vervaardigd, daar het artikel zowel geldt voor fabrikanten als importeurs. Dit artikel 6, dat een gelijk speelveld instelt, zou uiteindelijk net het meest omstreden artikel van REACH worden. Dit bevestigt het vermoeden dat de voornaamste verzuchting van CEFIC niet een gelijk speelveld op de EU markt was (zie rest van deze sectie).

competitiviteit op derde markten te vrijwaren, betekende dat CEFIC deze laatste preferentie – die niet wordt gedeeld door KMO's, importeurs, etc. – niet hoefde te expliciteren. Wanneer het niet gecontesteerd was geweest dat geïmporteerde chemicaliën en producten die deze bevatten aan dezelfde voorwaarden onderworpen worden als in de EU gefabriceerde, dan had dit geïmpliceerd dat een gelijk speelveld op de EU markt, een bekommernis van kleinere bedrijven die enkel binnen de EU actief zijn, als vanzelfsprekend zou worden beschouwd. En dat zou hebben betekend dat CEFIC haar belangrijkste preferentie van competitiviteit op derde markten in een veel minder gunstige discursieve omgeving zou moeten hebben verdedigd. Bovendien was één van de voornaamste betrachtingen van de grote chemische spelers ook dat de verplichting tot registratie zou worden gebaseerd op basis van het (verwachte) risico van chemicaliën en niet op basis van de geproduceerde hoeveelheid. Omdat het TBTA WTO-lidstaten inderdaad verplicht om hun regulering te baseren op wetenschappelijke *risicobeoordeling*, hadden de grote chemische producenten hierin een instrument om hun preferentie mee te bepleiten. Dit is een slag die de chemische industrie uiteindelijk niet thuis haalde. Dit noopt ons ook tot gematigdheid wanneer we uitspraken doen over het effect van de WTO op de uiteindelijke *uitkomst* van REACH²²⁷. Wel stel ik dus dat het kunnen in twijfel trekken van de WTO-consistentie van REACH een extra troef is geweest voor de grote chemische bedrijven verenigd in CEFIC in het algemene afzwakken van de regulering.

Het is al eerder opgemerkt dat het zeer opmerkelijk is dat preferenties van de Europese en Amerikaanse chemische industrie gelijklopen, waarbij die opinie van de Amerikaanse industrie volledig wordt overgenomen door de Amerikaanse overheid. De gelijklopende preferenties overstegen zelfs het impliciete niveau. In november 2004 publiceerden de *American Chamber of Commerce to the European Union*, CEFIC en de *Federation Européenne du Commerce Chimique* (FECC) een gezamenlijke opiniëpaper over de handelsimpact van REACH (AMCHAM EU, CEFIC & FECC, 2004). De paper herhaalt de veronderstelde WTO-incompatibele aspecten van REACH en gaat verder, wil door de handelseffecten van REACH te belichten de Europese instellingen ervan overtuigen onnodige of excessieve handelsbelemmerende aspecten van de regulering te laten vallen om op die wijze WTO-geschillen te vermijden.

Wat we met andere woorden vaststellen is een transnationale coalitie van Europese en Amerikaanse chemicaliën multinationals. De eersten, vertegenwoordigd door CEFIC,

²²⁷ Moest WTO-consistentie onder besluitvormers de voornaamste drijfveer zijn geweest voor het afzwakken van REACH, dan zouden we verwachten dat net die vervanging van een op hoeveelheid (en dus voorzorg) door een op verwacht risico gebaseerde benadering zou zijn doorgevoerd, aangezien het TBTA daar het meest expliciet over is.

realiseerden dat een zeer streng REACH hen zware competitieve nadelen kon bezorgen op de voor hen zeer belangrijke derde markten waar minder strenge regelgeving geldt. Vele grote Europese chemicaliënbedrijven realiseren een significant deel van hun omzet door export, wat onder andere wordt weerspiegeld in het grote handelsoverschot van de EU op het vlak van chemicaliën, hebben zelf productie-eenheden in het buitenland en voeren via die en andere bedrijven chemicaliën in naar Europa. Maar zouden we in deze context dan niet verwachten dat de Amerikaanse chemicaliënindustrie en de VS overheid zich in hun handen zouden wrijven omwille van herwonnen competitiviteit buiten Europa en hun nieuwe extra-Europese marktaandelen tellend REACH eerder zouden hebben gesteund dan er zich actief tegen te verzetten? In 2003 had de VS een handelstekort van 21,7 miljard Euro met de EU in chemicaliën (AmCham EU, CEFIC & FECC, 2004, p. 3). Indien Europese bedrijven competitiviteitsverlies zouden lijden tengevolge van REACH zouden in theorie Amerikaanse bedrijven die niet actief zijn in de EU en dus hun productieproces niet moeten aanpassen een deel van de thuismarkt die bediend werd door Europese bedrijven kunnen overnemen. Echter, de doorslaggevende positie van de Amerikaanse industrie, daarin volledig nagevolgd door de VS overheid, kan worden verklaard doordat de meest invloedrijke chemicaliënbedrijven in de VS, net als in de EU, niet bedrijven zijn die louter de thuismarkt bedienen (de potentiële ‘profiteurs’ van een streng REACH), maar wel multinationals die ook een significant deel van hun omzet puur uit export naar de EU. Deze zouden daarom verplicht worden zich aan te passen aan de strenge EU regelgeving, en op die wijze een competitief nadeel oplopen ten opzichte van Amerikaanse bedrijven die niet op de EU markt actief zijn. Bovendien is de kans groot dat ook zij expansieplannen naar Azië koesteren en dus net als Europese transnationale ondernemingen ook om die reden de kost van het voldoen aan REACH regels schuwen.

Het argument over WTO-incompatibiliteit van REACH dwong non-profit niet-gouvernementele organisaties in de verdediging. In juni 2004 presenteerde het WWF een paper die stelde dat (de toen op tafel liggende versie van) REACH wél consistent was met WTO-regels, en waarin het opriep tot amendementen aan REACH die een (nog) hoger niveau van gezondheids- en milieubescherming zouden bieden (World Wide Fund, 2004). De studie argumenteerde meerbepaald dat REACH, in tegenstelling tot wat anderen beweerden, niet meer handelsrestrictief dan nodig is om de legitieme doelstelling van een hoog niveau van milieu- en gezondheidsbescherming te bereiken, met andere woorden dat REACH voldoet aan het principe van proportionaliteit.

Derde landen

Zoals hierboven besproken waren de Verenigde Staten zeer actief in het trachten beïnvloeden van het EU besluitvormingsproces over REACH omwille van de enorme verwachte impact die deze regulering zou hebben op Amerikaanse bedrijven. De Verenigde Staten waren misschien wel het meest hevige, maar zeker niet het enige actieve derde land dat zich zorgen maakte over de handelsverstoringen van REACH en dat ook duidelijk maakte. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1, resulteerde de Uruguay Ronde in een aantal akkoorden die de voorwaarden waaronder WTO-lidstaten interne regulering kunnen aannemen verstrengden. Daar werd ook geschreven dat naast enkele substantiële condities er ook, en zelfs vooral, procedurele vereisten zijn die worden gesteld. Eén van die vereisten is transparantie. Dit betekende in dit dossier concreet dat de EU reeds vroeg, in het TBT comité van de WTO, andere landen formeel op de hoogte heeft gebracht van het besluitvormingsproces over nieuwe chemicaliënregulering dat in de EU aan de gang was. Op die manier kregen derde landen de kans om hun grieven over REACH aan de EU mee te delen lang voor deze regulering uiteindelijk zou worden aangenomen.

Op 22 mei 2003 stelde de EU het TBT comité in kennis van de internetconsultatie over REACH²²⁸. Tijdens de TBT comité vergadering van 2 juli 2003 gaven Canada, de VS, Australië, Mexico, Japan, China, Maleisië, Zuid-Korea, Taiwan, Thailand, Brazilië en Ecuador commentaar op het ontwerp Commissievoorstel²²⁹. De bezorgdheden concentreerden zich voornamelijk op: de complexiteit van de voorgestelde regulering; het feit dat de regulering gebaseerd was op potentieel gevaar (*'hazard-based'*; of voorzorgsbeginsel) en niet op bewezen risico (*'risk-based'*); dat de voorgestelde maatregelen meer handelsverstoring zouden zijn dan noodzakelijk; en dat de consultatieperiode te kort is. Tijdens de volgende sessie van het TBT comité, op 7 november 2003, iets meer dan een week nadat de Commissie haar ontwerpvoorstel had bekendgemaakt (op 29 oktober), herhaalden de meeste van deze landen hun bezorgdheden, al uitten ze ook hun tevredenheid met enkele aanpassingen die werden gemaakt²³⁰. Op 21 januari 2004 rapporteerde de EU het REACH voorstel bij het TBT comité²³¹. Op de volgende vergaderingen herhaalden dezelfde landen hun eerder geuite bezorgdheden²³², waarna de EU uitvoerig antwoordde op deze²³³. Op de TBT comité bijeenkomst van 21 maart 2007, nadat het Europees Parlement

²²⁸ G/TBT/W/208.

²²⁹ G/TBT/M/30.

²³⁰ G/TBT/M/31.

²³¹ G/TBT/N/EEC/52.

²³² G/TBT/M/32; G/TBT/M/33.

²³³ G/TBT/M/34; de vertegenwoordiger van de EU vatte de belangrijkste bezorgdheden van WTO leden samen onder drie punten: i) vermeende discriminatie tussen EU en niet-EU producenten in Artikel 6; ii) het principe van

REACH in tweede lezing had aangenomen op 13 december 2006 en deze in het Publicatieblad van de EU was verschenen op 30 december 2006, lichtte de Commissie de uiteindelijk regulering toe en ging nog eens in op alle bezorgdheden die door andere WTO-leden waren geuit in het TBT comité in de afgelopen jaren²³⁴.

Europese handelsbelangengroepen

Europese belangengroepen die zich specifiek richten op het verdedigen van handelsbelangen van hun leden zijn actief geweest in REACH.

Voor de importeurs, verenigd in de *Foreign Trade Association* (FTA), van chemicaliën waren zeer actief omwille van de grote impact die REACH op hen zou hebben. De FTA specialiseert zich in internationale handelsonderwerpen. Haar leden zijn nationale handelsassociaties en bedrijven uit Europa, en bestaat voornamelijk uit verenigingen die groothandelaars vertegenwoordigen. De FTA vertegenwoordigt dus vooral handelaars die goederen uit derde landen importeren en deze distribueren in de EU. In het archief van *position papers* van de organisatie gaan vijf van de 36 publicaties over REACH. Groothandelaars vallen als ‘importeurs van artikelen’ onder Art. 6 van het voorstel uit 2003 voor REACH, en worden aldus onderworpen aan registratie- of kennisgevingsvereisten van artikelen die chemicaliën bevatten en die aan bepaalde criteria voldoen. Volgens de FTA betekent dit voor importeurs een handelsbarrière, die de deur openzet voor protectionisme en op die manier in aanvaring komt met internationale handelsregels (Foreign Trade Association, 2005a). De FTA argumenteert meerbepaald dat REACH het TBTA schendt, omdat dit akkoord slechts handelsbelemmerende regelgeving toelaat indien het nodig en gepast is om een bepaalde doelstelling, in casu de menselijke gezondheid beschermen, te bereiken. De registratie- en notificatievereisten van REACH louter met als doelstelling kennisvergaring vallen volgens de FTA buiten wat door het TBTA wordt toegelaten. Vele van de wijzigingen die de FTA voorstelde aan Art. 6 werden naar voor geschoven door het INTA en bepaalde werden overgenomen door het ENVI in oktober 2005 en dan ook prompt verwelkomd door het FTA (Foreign Trade Association, 2005b; zie supra).

minste handelsverstoring; en iii) andere bezorgdheden, waaronder de inconsistente toepassing door EU Lidstaten, compatibiliteit met internationale inspanningen, effecten op innovatie, bescherming van confidentiële informatie, en technische ondersteuning en capaciteitsopbouw voor ontwikkelingslanden. REACH kwam ook nog aan bod tijdens alle daaropvolgende bijeenkomsten van het TBT comité tot en met de eerstvolgende bijeenkomst na de publicatie van REACH in het Publicatieblad van de EU einde 2006; zie: G/TBT/M/35, G/TBT/M/36, G/TBT/M/37, G/TBT/M/38, G/TBT/M/39, G/TBT/M/40.

²³⁴ G/TBT/M/41.

FTA werd in haar verzuchtingen bijgetreden door EuroCommerce (zie o.a. EuroCommerce, 2002), de organisatie die de détail- en groothandel en internationale handelssectoren vertegenwoordigt, en wiens leden voornamelijk uit nationale federaties uit 31 landen bestaat. EuroCommerce vertegenwoordigt min of meer dezelfde belangen dan FTA.

Ook Eurochambres, de associatie van Europese kamers van koophandel²³⁵, had gelijkaardige kritieken op REACH (Eurochambres, 2003).

Wat hier tenslotte nog moet worden opgemerkt is dat het in REACH, nog meer dan in andere dossiers, heel moeilijk is om verschillende groepen van producenten te onderscheiden (zie conclusies), en dat geldt nog meer voor individuele actoren die soms van verschillende groepen lid zijn. Een (niet zomaar willekeurig) voorbeeld is Michael Treschow, naast bijvoorbeeld Strube en Voscherau die boven reeds aan bod kwamen. Treschow was vanaf 2002 zowel voorzitter van de Raad van Bestuur van Ericsson als voorzitter van de Confederatie van Zweedse Bedrijven. In een opiniestuk uit 2005 dat niet in de eerste plaats ging over REACH maar over de bijdrage die handel(sbeleid) kan leveren aan de competitiviteit van de EU schrijft hij *'[t]he EU should also be more careful in introducing new product legislation with a negative trade impact. The REACH proposal [on chemicals] may lead to retaliatory action from our trading partners'*. Wanneer we trachten de belangen achter zulke uitspraak te ontleden, dan stellen we vast dat Treschow zowel voorzitter van een grote *downstream user* van chemicaliën was voor wie REACH kostelijk zou zijn (en dus voordeel zou halen van afzwakking van REACH), als voorzitter van een bedrijf dat een belangrijk deel van haar omzet uit export haalt (beide Ericsson) én voorzitter is van een confederatie van bedrijven die ook heel geïnternationaliseerd zijn, en dus potentiële doelwitten van vergeldingsmaatregelen zijn en algemeen hinder zouden ondervinden van fricties in handelsrelaties.

Framing, conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid

De manier waarop REACH werd geframed, met andere woorden welke probleemdefinitie het dossier beheerste, is een zeer belangrijke factor geweest in het besluitvormingsproces, daar werd boven al op gealludeerd. Framing werd duidelijk als een strategisch instrument gebruikt om

²³⁵ Eurochambres is qua invloed helemaal niet te vergelijken met haar Amerikaanse tegenhanger *American Chamber of Commerce* (AmCham). Eurochambres heeft bijvoorbeeld ook geen vertegenwoordigingen in het buitenland, maar een partnerschap met *European Chambers Abroad* (ECA's). Eurochambres heeft evenwel geen partnerschap met een ECA in de VS. Dit staat in schril contrast met de *American Chamber of Commerce to the European Union* (AmCham EU), die Europese politiek op de voet volgt en regelmatig position papers publiceert over een grote verscheidenheid aan onderwerpen en ook actief lobbyt in Brussel. Zoals in dit hoofdstuk aangetoond speelde AmCham EU geen onbelangrijke rol in REACH; zie <http://www.amchameu.eu/>.

bepaalde belangen te bevorderen. Doorheen de drie fasen die we kunnen onderscheiden in het besluitvormingsproces over REACH is de probleemdefinitie grondig gewijzigd. In een eerste fase, die begint bij de informele Raad in Chester in 1998, is het volksgezondheid- en milieuperspectief duidelijk dominant. Het bestaande reguleringssysteem voor chemicaliën laat te wensen over, en na enkele volksgezondheidsschandalen is een nieuw systeem een absolute noodzaak. Over de invloed op innovatie en competitiviteit wordt in positieve termen gesproken, al staan deze concepten niet centraal, wel duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel.

Vervolgens, vanaf het tijdstip waarop de Commissie haar Witboek begint uit te werken, en wanneer zowel in de Verenigde Staten als bij de Europese chemische industrie de ernst van de consequenties van de voorgestelde nieuwe regulering begint door te dringen, tot enkele maanden na de publicatie van dit Witboek, blijft een volksgezondheids- en milieuperspectief prominent, maar wordt de competitiviteit van de Europese chemische industrie een meer voorname factor. Echter wordt in deze periode REACH nog niet eenzijdig als een bedreiging van deze competitiviteit gezien, maar door besluitvormers nog steeds ook als een potentieel toekomstig voordeel (*first-mover advantage*), al wordt dit wel al meer betwist. Zo kon het dat in de herfst van 2001 er een inter-institutionele consensus in de EU bestond over REACH en zowel het EP als de Europese Raad zelfs adviseerden om het Witboek nog te verstrengen.

De derde fase zou echter snel intreden. Zeer snel na deze inter-institutionele consensus begon de Europese chemische industrie het voorgestelde nieuwe systeem hevig te bekritiseren. Zoals boven uitgelegd werden daarbij verschillende argumenten ingezet: de typisch Scandinavische 'naïviteit' van het voorstel; de inflatie aan dierenproeven die REACH zou veroorzaken; en de problemen die KMO's en *downstream users* zouden ondervinden. Maar het zwaarste retorische geschut dat werd bovengehaald was dat van de negatieve impact op de competitiviteit van en de werkgelegenheid in de EU. Economische groei en werkgelegenheid staan stevast hoog op het prioriteitenlijstje van politici en in de EU werd in/sinds die periode competitiviteit de centrale beleidsdoelstelling en als *sine qua non* voor werkgelegenheid en het behoud van het Europese sociale model gezien. De Europese chemische industrie zette haar standpunt verder kracht bij door ook steeds de WTO-inconsistentie van REACH te benadrukken, zoals ik boven heb trachten te verduidelijken. Ze werd hierin bijgetreden door derde landen, voornamelijk de VS. Daarmee kregen EU besluitvormers dus tegelijkertijd te horen dat een zeer streng REACH niet alleen zeer schadelijk zou zijn voor de Europese economie (*niet efficiënt*) maar daarenboven niet

mag en niet toegelaten is van de WTO (*niet legitiem*), en dus ook zou kunnen leiden tot het verliezen van een geschil en verdere economische schade tengevolge van tegenmaatregelen.

Een strategie die met het framen van REACH ook door de chemische industrie werd toegepast is conflictuitbreiding. Zoals in het theoretische hoofdstuk uitgelegd kan door het herdefiniëren van een probleem de configuratie van belangen(coalities) worden gewijzigd. Dit heeft zich voorgedaan in dit besluitvormingsproces. CEFIC is er in geslaagd door de negatieve gevolgen van REACH voor dierenwelzijn, KMO's, *down-stream users*, en handelsrelaties de steun te verwerven van de belangengroepen die deze vertegenwoordigen, waardoor soms vreemde maar in ieder geval zeer omvangrijke coalities ontstonden. Door het beklemtonen van de nadelige gevolgen voor de competitiviteit en de werkgelegenheid kreeg de chemische industrie ook de vakbonden aan haar zijde, daar waar deze door de positieve gevolgen voor de gezondheid en veiligheid op de werkplek in het begin nog resoluut voorstander van een streng systeem waren geweest.

Ten slotte merken we ook dat, zoals in het theoretische hoofdstuk behandeld, een herdefiniëring van het probleem ook kan leiden tot een verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid, en op die manier nog meer invloed op het proces heeft. De dominantie van competitiviteitsoverwegingen in de derde fase heeft er voor gezorgd dat 'sponsorende' en handelsbeleidsmakers het proces gingen overheersen. In de Commissie moest DG Milieu in het verweer tegen de machtige DG Industrie. In de Raad werd de Competitiviteitsformatie verantwoordelijk voor de behandeling van REACH en ook in het Europees Parlement kwam de verantwoordelijkheid van de ENVI commissie ter discussie te staan en werd haar macht verzwakt.

TUSSENCONCLUSIE

Laten we opnieuw beginnen bij een gestileerde bespreking van de alternatieve theoretische verklaringen. Realisme zou de uitkomst van REACH (en het verschil in resultaat met de in het vorige hoofdstuk besproken zeehondencase) kunnen verklaren doordat de zeer strenge regulering tegen de zin was van het machtigste land ter wereld, de Verenigde Staten, en een hele resem andere machtige landen. Na een eenzijdig uitgewerkt zeer restrictief voorstel zorgde reactie van deze landen en vooral de VS er voor dat de EU haar regelgeving afzwakte en er een soort van compromis werd bereikt tussen beide/alle machtige entiteiten. Unilaterale regulering zou op die

wijze dus kunnen worden gezien als het uiteindelijke resultaat van machtsbalancerings, en de invloed van WTO-regels als een secundair verschijnsel. Net als bij de vorige gevalsstudie, kan realisme opnieuw dan wel ogenschijnlijk de uitkomst verklaren, maar niet het proces. Bovendien kan het ook niet verklaren waarom de EU dan wel (deels) heeft ingebonden in dit geval maar niet in andere handelsconflicten met de VS, zoals hormonen of GGO's (zie algemene conclusies voor mijn verklaring). Realisme met haar visie op de overheid (in casu de EU) als unitaire actor, heeft ook geen aandacht voor de in dit geval zeer belangrijke en opvallende verschillende preferenties tussen statelijke actoren. Staatscentrisch constructivisme zou kunnen stellen dat de norm van vrijhandel een norm is die door de EU hoog in het vaandel wordt gedragen, waardoor de uitkomst minder verregaand is dan door sommige gezondheids- en milieubelangengroepen was gewenst. Maar deze norm werd dan zeker niet door alle gouvernementele actoren gedeeld. Bovendien schiet deze theorie tekort in te verklaren waarom handelsoverwegingen (zowel competitiviteit als WTO-consistentie) pas prominent werden nadat het besluitvormingsproces reeds enkele jaren bezig was. Een staatscentrisch constructivistisch perspectief negeert ook de belangrijke rol die is gespeeld door belangengroepen en biedt geen verklaring voor de positie en strategie van deze. De rationeel functionalistische verwachting dat het internationale protest tegen REACH door zeer belangrijke handelspartners (vooral) de VS, (maar ook) Australië, Japan, China, Zuid-Korea en Brazilië, exporteurs zou mobiliseren die zich tegen zulke regelgeving verzetten om tegenmaatregelen te vermijden toont ook slechts een deel van de puzzel. De bovenvernoemde landen dreigden inderdaad expliciet met een WTO-geschil, en suggereerden meestal impliciet het gevaar van een handelsoorlog. Het is in dit geval zeker niet zo dat exporteurs helemaal afwezig zijn geweest in het besluitvormingsproces. Maar de exporteurs die zich hebben geroerd waren (voornamelijk) deze *uit de chemische sector zelf*, en deze deden dat eerder om competitiviteitsredenen op derde markten dan om het vermijden van vergeldingsmaatregelen, zoals het rationeel functionalistische mobilisatie-van-exporteurs mechanisme argumenteert.

Onder belangengroepen werd de oppositie tegen REACH overduidelijk door de chemische industrie zelf gevoerd. Meerbepaald door CEFIC, de Europese associatie van de sector. Dat is op zich natuurlijk niet verwonderlijk, wel is het gebruik van WTO-inconsistentie door vooral deze actoren dat. CEFIC hanteerde verschillende argumenten tegen REACH (gaande van de naïviteit van het Zweedse voorstel, over jobverlies, de effecten op KMO's tot de vermenigvuldiging van dierenproeven dat REACH zou noodzaken), waarvan WTO-inconsistentie een prominente was. 'Competitiviteit' was evenwel het centrale argument. Echter heb ik hierboven proberen te argumenteren dat de instrumentalisering van WTO-regels een nuttig complement was voor dit

argument. Zoals boven uitgelegd lag het belang van CEFIC niet enkel, en zelfs niet zozeer, bij het verzekeren van een gelijk speelveld op de Europese markt tussen haar in Europa geproduceerde chemische substanties of producten en geïmporteerde producten. Wel vreesden de transnationale bedrijven die CEFIC domineren dat zij concurrentienadelen zouden lijden in derde markten (in de toekomst), en algemeen de aanpassingskosten waarmee REACH hen zou confronteren, in de VS maar ook en vooral in de snelgroeiende en chemicaliën-hongerige landen in het Midden-Oosten en Azië waar het optreden van een *California effect* hen niet waarschijnlijk leek, en die kans ook minimalistisch werd voorgesteld door de Europese chemische industrie. Door (bepaalde delen van) REACH voor te stellen als WTO-inconsistent trachtten zij de regulering af te zwakken zodoende hun gevreesde concurrentieverlies op derde markten door strengere regulering in de EU binnen de perken te houden. We kunnen dus besluiten dat via de instrumentalisering van WTO-regels de Europese transnationale chemische industrie REACH heeft trachten te versoepelen in samenspel met het argument van het creëren van een gelijk speelveld op de Europese en derde markten, met als voornaamste doelstelling haar competitiviteit op derde markten. In hoeverre zij daar in is geslaagd is als eerder gezegd een andere vraag²³⁶, en welke invloed WTO-regels en argumenten en overwegingen van WTO-consistentie precies hebben gehad in de evolutie van REACH doorheen het besluitvormingsproces zeer moeilijk te bepalen. Ik zal over deze twee vragen verder reflecteren in de algemene conclusies.

Ook de verdeeldheid onder besluitvormers ondersteunt opnieuw de relevantie van het theoretisch kader. We zien duidelijk milieubesluitvormers enerzijds en competitiviteits- en handelsbesluitvormers anderzijds op en doorheen het Lidstatelijke en het Europese niveau en in de verschillende Europese instellingen. Dat is (net als in de zeehondencase misschien vooral omwille van openbaarheid van informatie) opnieuw het duidelijkst in de verschillende posities van de verschillende commissies in het Europees Parlement. Binnen de Europese Commissie ging de discussie (openlijk) vooral tussen DG Milieu en DG Industrie, en leek DG Handel zich te beperken tot het in het TBT comité uitleggen van REACH en het bemiddelen met derde landen. Toch toont het citaat van Pascal Lamy waarmee dit hoofdstuk is aangevat dat ook DG Handel zich achter de schermen voor WTO-consistentie heeft ingezet.

²³⁶ Zoals boven uitgelegd waren de verwateringen van bepaalde vereisten van REACH dan wel voordelig voor de grote transnationale bedrijven die CEFIC domineren, maar haalden zij belangrijke verzuchtingen ook niet binnen. Voornaamste 'nederlaag' was hun niet vervulde eis dat REACH zou worden gebaseerd op bewezen risico in plaats van op voorzorg, de dimensie van REACH waar WTO-regels het meest duidelijk tegen gekant lijken.

HOOFDSTUK 5. CARBON BORDER TAX

The WTO requires the Community to guarantee non-discriminatory access to its markets. An allocation of quotas for energy intensive sectors 100% free of charge will make any discriminatory inclusion of imports redundant (INTA, 2008, amendement 9)

CONTEXTUALISERING EN KORTE SAMENVATTING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES²³⁷

Een carbon border tax²³⁸ (CBT) is een mechanisme dat in de EU sinds begin 2006 wordt overwogen in de context van het klimaat- en energiebeleid van de Europese Unie. Dat beleid kreeg vorm vanaf het midden van het eerste decennium van het derde millennium. In zeker zin liep het interne klimaatbeleid van de EU achter op het externe (Oberthür & Pallemarts, 2010)²³⁹. Pas in juni 2000 lanceerde de Europese Commissie het *European Climate Change Programme* dat als opdracht kreeg alle noodzakelijke elementen voor een EU strategie ter implementatie van het Kyoto Protocol te onderzoeken en te ontwikkelen. De belangrijkste uitkomst van dit programma dat ook één van de steunpilaren zou vormen van het globale EU klimaat- en energiebeleid van de tweede helft van het decennium was het emissiehandelssysteem (EHS) van de EU. Dat werd geïnstalleerd door richtlijn 2003/87/EC en werd van kracht op 25 oktober 2003 (Europese Unie, 2003). Ook rond deze richtlijn werd intens gelobbyd door dezelfde belangengroepen omtrent gelijkaardige kwesties en met vergelijkbare argumenten als later het geval zou zijn rond het Europees klimaat- en energiebeleid en de kwestie van een CBT²⁴⁰.

²³⁷ Voor een overzicht van het officiële besluitvormingsproces en alle officiële documenten (in verband met het emissiehandelssysteem na 2012 waarvan een CBT een voorstel uitmaakte), zie: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196654.

²³⁸ Verschillende termen worden in documenten en berichtgeving gebruikt om naar deze voorgestelde maatregel te verwijzen, naast carbon border tax (de term die in dit proefschrift zal worden gebruikt en afgekort worden voorgesteld als CBT) ook ‘carbon inclusion mechanism’, ‘CO2 border tax’, ‘border tax adjustment’, ‘border adjustment mechanism’ en ‘carbon tax on imports’.

²³⁹ Wel was er reeds beleid om CO2-uitstoot te verminderen op Lidstaat niveau (Kelemen, 2010). Niet toevallig waren het de *green leaders* Nederland, Duitsland en Denemarken die zulke inspanningen startten in de jaren 1989 en 1990. Zij slaagden er vervolgens wel in om in de Raad van Ministers een overeenkomst te bekomen dat de EU in zijn geheel zou trachten haar CO2-uitstoot niveau te stabiliseren zodat het in 2000 niet hoger zou zijn dan het niveau van 1990. De landen met reeds nationaal beleid namen ook het grootste deel van de lasten op zich doordat de inspanningen om dit te bereiken differentieel zouden worden verdeeld. Vervolgens zou het EU beleid zich vooral internationaal verder zetten. Eerst trachtte de EU andere landen op de Rio Wereldtop van 1992 te overtuigen een wereldwijde koolstofbelasting in te stellen. Toen andere landen dit weigerden, zag de EU ook af van haar eigen plannen voor een CO2-taks. De EU nam vervolgens de leiding in de onderhandelingen die leidden tot het Kyoto Protocol waarbij landen afspraken maakten over het beperken van de CO2-uitstoot.

²⁴⁰ Zoals gesteld was de richtlijn omtrent handel in broeikasgasemissierechten een maatregel om een internationale verbintenis te implementeren, namelijk de doelstelling uit het Kyoto Protocol om (met de EU-15) de BKG-emissies tegen 2012 met 8% te verminderen in vergelijking met 1990. Zonder hier de ruimte te hebben om het

Op een informele bijeenkomst van de Europese Raad in Hampton Court op 27 september 2005 bespraken EU staatshoofden en regeringsleiders een plan om een gemeenschappelijk EU energiebeleid te creëren. Dat plan werd voorgesteld door de Britse eerste minister Tony Blair. Het betekende een U-bocht in de positie van het Verenigd Koninkrijk, dat traditioneel zeer weigerachtig stond tegenover enig initiatief om energiebeleid op Europees niveau te coördineren. Ondertussen is een gemeenschappelijk energiebeleid sinds het Verdrag van Lissabon een verdragsrechtelijke communautaire bevoegdheid geworden (Art. 176a VWEU).

Deze bocht van het VK, en de relatieve consensus onder EU leiders in Hampton Court dat er verder moest worden gewerkt aan EU beleid in de energiesector, werd aangedreven door het besef dat Europa in het midden van het eerste decennium van de 21^e eeuw met verschillende energie-uitdagingen werd geconfronteerd. In een achtergrondpaper, opgesteld door Dieter Helm van het New College, Oxford, voor de Britse regering, worden deze geïdentificeerd en besproken: de olieprijschok, energievoorzieningszekerheid en klimaatverandering (Helm, 2005).

Het gasconflict tussen Oekraïne en Rusland in januari 2006 zette de problematiek van Europa's afhankelijkheid van import en de oorsprongsconcentratie van deze, verder in de schijnwerpers.

Vlug, namelijk op 8 maart 2006, kwam de Commissie dan ook met een Groenboek 'Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa' (Europese Commissie, 2006b). De uitdagingen van energievoorzieningszekerheid (wegens groei van de Europese en mondiale vraag en de concentratie van de import) en klimaatverandering uit de Helm paper werden hierin hernomen en aangevuld met de uitdaging van competitiviteit. Om deze uitdagingen aan te gaan werden zes prioritaire gebieden geïdentificeerd: 1) energie voor groei en banen in Europa: voltooiing van de Europese interne markt voor gas en elektriciteit; 2) een interne energiemarkt met een gegarandeerd continue voorziening; solidariteit tussen de lidstaten; 3) onze energievoorziening veiligstellen en concurrerend maken: naar een meer duurzame,

besluitvormingsproces over en de precieze werking van het EHS te bespreken, kan samenvattend worden gesteld dat vier kwesties centraal stonden in het ontwerpen ervan: de doelgroep, allocatieregels, mix met andere instrumenten en afdwinging. Hier zijn vooral doelgroep en allocatieregels relevant. Uiteindelijk werd, tegen de wil van o.a. het Europees Parlement in, beslist om voor de twee periodes 100% gratis allocaties toe te laten door 'grandfathering' op basis van historische uitstoot. Deze oplossing was in het voordeel van de industrie omdat het de reductiekosten verlaagt en zelfs opbrengsten kan creëren door onder andere een toegangsbarrière voor nieuwe bedrijven te creëren die hun emissierechten van gevestigde bedrijven moeten kopen. Maar dat de richtlijn een verplichte status kreeg was een domper voor de industrie. Twee sectoren slaagden er wel in vrijgesteld te worden van het systeem, in tegenstelling tot hetgeen bepaald was in het Groenboek van de Commissie: de aluminium- en chemicaliënssector. De argumenten hiervoor waren de internationale competitiviteitseffecten op deze sectoren en het feit dat de toepassing administratief moeilijk zou zijn. Zie Markussen en Tinggaard (2005) voor een analyse van de politieke economie van de richtlijn en de rol van lobbyen door industriële belangengroepen.

efficiënte en gediversifieerde energiemix; 4) een geïntegreerde aanpak van klimaatverandering; 5) bevorderen van innovatie: een strategisch plan voor Europese energietechnologie; en 6) naar een coherent extern energiebeleid. Deze prioriteiten werden vervolgens vertaald naar concrete voorstellen gegroepeerd onder volgende punten: 1) de EU moet werk maken van de voltooiing van de interne gas- en elektriciteitsmarkten; 2) de EU moet er op toezien dat continue voorziening en solidariteit tussen de Lidstaten in de interne energiemarkt gegarandeerd zijn; 3) in de Gemeenschap moet een breed debat over verschillende energiebronnen worden gehouden; 4) de manier waarop Europa de problemen die samenhangen met de klimaatverandering aanpakt, moet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Lissabon Strategie; 5) er moet een strategisch plan voor energietechnologie worden opgesteld²⁴¹; en 6) er moet een gemeenschappelijk buitenlands energiebeleid worden gevoerd.

Onder prioritair gebied zes (naar een coherent extern energiebeleid) wordt ook over handelsbeleidsinstrumenten gesproken. Er wordt gesteld dat deze effectiever kunnen worden gebruikt om doelstellingen als de niet-discriminerende doorvoer van energie en de ontwikkeling van een stabiel investeringsklimaat te bevorderen. Het gaat met andere woorden om de bijdrage die liberalisering, of tenminste het vermijden of bestrijden van protectionisme, kan leveren tot het EU energiebeleid. Expliciet wordt gesteld dat '[a]lleen open markten, zonder protectionisme, zullen Europa sterk genoeg maken om de problemen efficiënt aan te pakken' (Europese Commissie, 2006b, p. 6). Voorstel 4 (de manier waarop Europa de problemen die samenhangen met de klimaatverandering aanpakt, moet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van Lissabon) suggereert dat het Europese klimaatbeleid de Europese competitieve positie niet in gevaar mag brengen.

Europese staats- en regeringsleiders onderschreven de voorstellen van de Commissie in het Groenboek in algemene zin op hun jaarlijkse Lentetop op 24 maart 2006. Verschillende landen herhaalden wel hun standpunt dat een EU energiebeleid niet mag raken aan de nationale soevereiniteit van Lidstaten op het vlak van de keuze van hun energiemix. Vooral nucleaire energie bleek een gevoelig thema.

De Commissie ontving tijdens de consultatiefase 1.680 antwoorden op haar Groenboek (European Commission Staff, 2006). Meer dan drie kwart van de respondenten beaamde dat er nood was aan een nieuwe, gemeenschappelijke strategie voor energie. Het is niet mogelijk, en niet

²⁴¹ Dat later beter bekend zal worden als het SET-plan.

nodig, de antwoorden op alle vragen die werden gesteld in het Groenboek hier te bespreken. Wel is nog relevant te vermelden dat vaak werd opgemerkt dat het Groenboek te weinig aandacht had voor de negatieve competitiviteitseffecten op mondiale schaal van het voorgestelde beleid (p. 33).

Op 14 december 2006 nam het EP, op eigen initiatief, een resolutie aan over het Groenboek. Verantwoordelijke commissie was de commissie Industrie, onderzoek en energie (ITRE), met als rapporteur Eluned Morgan (PES). In de uiteindelijke parlementaire resolutie wordt het Groenboek in algemene zin verwelkomd (European Parliament, 2006). Wel wordt benadrukt dat de noodzakelijke investeringen (door de Commissie geschat op in totaal 1 triljoen €) niet enkel uit publieke middelen zal kunnen komen en daarom participatie van de energie-industrie noodzakelijk is. Verder wordt de Europese Raad aangemoedigd op haar lentetop een actieplan op te stellen dat enkele concrete elementen moet bevatten. De commissie Internationale handel (INTA), één van de adviesgevende commissies voor de resolutie, stelde dat *‘non-compliance with, or non-ratification of, the Kyoto Protocol entail comparative disadvantages for the EU economy by virtue of the effects on production costs and trade volume; [it therefore] calls for agreements on climate and environmental protection to be taken into consideration within the WTO framework [...]’*. Deze suggestie werd niet opgenomen in de uiteindelijke EP resolutie (Markov, 2006).

Aldus groeide in de maanden na de publicatie van het Groenboek de bezorgdheid over het effect van een nieuw, gemeenschappelijk Europees energiebeleid op de competitiviteit van de EU industrie, al bleef deze ongerustheid nog beperkt. In het Groenboek werd hervorming van de EU energiemarkt, dat zou leiden tot lagere prijzen, en de transformatie naar een klimaatvriendelijke economie, dat zou leiden tot meer innovatie, vooral voorgesteld als evenzoveel positieve bijdragen tot de Europese competitiviteit.

Het idee van een koolstofbelasting op de import van industriële goederen om het gevreesde competitiviteitsverlies te compenseren werd in de EU voor het eerst politiek naar voor gebracht door Frankrijk in november 2006 in de persoon van haar toenmalige eerste minister Dominique de Villepin (AE, 2006)²⁴². Hij kondigde aan dat hij zijn Europese partners zou verzoeken om zulke belasting voor goederen afkomstig uit landen die weigeren zich te verbinden onder het post-2012 Kyoto Protocol te onderzoeken. Dit is volgens Frankrijk nodig om ‘milieu dumping’ te vermijden.

²⁴² Volgens sommige berichtgeving ook gesteund door toenmalig Belgisch premier Verhofstadt (zie Taylor, 2006).

Een maand eerder, in oktober 2006, lekte reeds uit dat de Europese Commissie bezig was het idee van een CBT op goederen afkomstig uit landen die geen limieten aan hun CO₂-uitstoot stellen, te onderzoeken (EurActiv, 2006a). Het idee zou zijn geopperd door de concurrentiekracht-subgroep van de *'High-level Group on competitiveness, energy and the environment'*²⁴³.

In opvolging van het Groenboek en op basis van de reacties die ze daar op ontving kwam de Commissie op 10 januari 2007 met een 'Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement: Een energiebeleid voor Europa' (Europese Commissie, 2007). Het is duidelijk dat de Commissie zich door de reacties op haar Groenboek gesterkt voelde in haar overtuiging van de voordelen van en de steun voor een Europees gemeenschappelijk energiebeleid. Sterker nog dan in het Groenboek wordt de tripel win van een energiebeleid voor duurzaamheid (voornamelijk het klimaat), competitiviteit en voorzieningszekerheid in de verf gezet. In de mededeling wordt de ambitie van het gemeenschappelijk Europees energie- en klimaatbeleid dan ook fors opgeschroefd. Er wordt volgende dubbele strategische doelstelling voorgesteld: 1) om, in het kader van internationale onderhandelingen, de uitstoot van broeikasgassen (BKG) door ontwikkelde landen tegen 2020 met 30% te verminderen ten opzichte van 1990 en met 50% tegen 2050, hetgeen betekent dat de geïndustrialiseerde landen hun uitstoot tegen 2050 met 60 à 80% moeten verminderen; 2) een onmiddellijk door de EU aan te gane verbintenis om in ieder geval tegen 2020 een vermindering van de BKG-uitstoot met ten minste 20% te realiseren ten opzichte van 1990.

Aldus wordt met deze mededeling het energiebeleid volledig opgehangen aan strategische doelstellingen ter bestrijding van de klimaatverandering. Door een ware nieuwe industriële revolutie die moet leiden tot energie-efficiëntie en verhoogd gebruik van hernieuwbare energie (die lokaal wordt geproduceerd) en dus een CO₂-luwe economie worden namelijk ook de doelstellingen van voorzieningszekerheid en competitiviteit gerealiseerd (alook de Lissabon doelstelling van (duurzame) groei en jobs). De Mededeling bevatte daartoe concrete voorstellen

²⁴³ In opvolging van de mededeling over Industrieel Beleid van oktober 2005 richtte de Commissie een 'High Level Group (HLG) on Competitiveness, Energy and the Environment' op. Deze HLG kreeg een mandaat voor twee jaar en had als doelstelling de nauwere coördinatie tussen beleid en wetgevende initiatieven en bij te dragen aan een meer stabiel en voorspelbaar regulatorisch raamwerk en te onderzoeken hoe industrieel, energie- en milieubeleid wederzijds compatibel kunnen worden gemaakt en te zorgen voor voordelen op het vlak van duurzame ontwikkeling en competitiviteit. Leden van de HLG waren de Commissarissen van Ondernemingen en Industrie, Competitie, Energie en Milieu, ministers, MEP's, vertegenwoordigers van de industrie, milieu- en consumentenNGO's, vakbonden en regulatoren. De HLG kwam een eerste keer samen in februari 2006 en een zesde en laatste keer in november 2007. Het tweejarig mandaat werd niet verlengd. Zie: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/policy-integration/high-level-group/>.

als het opdrijven van het aandeel van hernieuwbare energie in de totale energieconsumptie in de EU naar 20%, en van biobrandstoffen in transport naar 10%, beide tegen 2020.

In tegenstelling tot het Groenboek worden in de Mededeling wel de mogelijke negatieve externe competitiviteitsgevolgen van een Europees energiebeleid expliciet vermeld: '[t]erzelfder tijd moet in alle stadia van het ontwerpen en ten uitvoer leggen van de afzonderlijke maatregelen rekening worden gehouden met de sociale dimensie van het Europese energiebeleid. Dit beleid, waarvan per saldo op lange termijn een positieve bijdrage mag worden verwacht aan de groei en werkgelegenheid in Europa, kan niettemin significante gevolgen hebben voor sommige voor de internationale markt bestemde producten en processen, met name in energie-intensieve industrietakken' (Europese Commissie, 2007, p. 5).

Op de lentetop van de Europese Raad van 8 en 9 maart 2007 te Brussel bekrachtigden de staats- en regeringsleiders de Mededeling van de Commissie (Europese Raad, 2007). De strategische doelstellingen die in de Mededeling van de Commissie waren voorgesteld werden overgenomen. Naast de onvoorwaardelijke verbintenis van een vermindering van BKG-uitstoot met 20% in 2020 in vergelijking met 1990 wordt beloofd dat de EU verder zal gaan en een vermindering met 30% zal realiseren als andere ontwikkelde landen gelijkaardige verbintenissen aannemen in het kader van een globaal en omvattend klimaatakkoord voor de periode na 2012. De Europese Raad legt de nadruk op het belang van lastenverdeling en de kostenefficiëntie van maatregelen, gegeven het belang van de energie-intensieve sector en het behoud van diens competitiviteit voor Europa. De Europese Raad nam een Actieplan voor een energiebeleid voor Europa voor de periode 2007-2009 aan, gebaseerd op de Mededeling van de Commissie.

In de loop van 2007 werkte de Europese Commissie aan de legislatieve vertaling van de doelstellingen uit haar Mededeling en het Actieplan van de Europese Raad. Op 23 januari 2008 werd het lang verwachte pakket met wetsvoorstellen voor energie en klimaat (beter bekend als het klimaat- en energiepakket) bekendgemaakt (Europese Commissie, 2008b).

In de weken voor deze bekendmaking was duidelijk geworden dat de Europese Commissie (voorlopig) geen CBT zou voorstellen om CO₂-weglekeffecten tegen te gaan. Dit werd op 10 januari 2008 bevestigd door de woordvoerder van Milieucommissaris Stavros Dimas (AE, 2008a). Dat Franse idee uit 2006 werd in november 2007 nochtans opnieuw uit de kast gehaald door de nieuwe Franse president Nicolas Sarkozy. Concreet stelde hij voor dat bedrijven uit landen die

geen ernstige inspanning leveren in de strijd tegen klimaatverandering EU CO₂-quota zouden moeten aankopen (net als Europese producenten) of een extra importbelasting betalen wanneer hun producten de Europese markt binnenkomen. In de Commissie kon dit idee echter niet op unanieme steun rekenen. De meest hardnekkige tegenstander bleek toenmalig EU Commissaris voor Handel Peter Mandelson te zijn, die zijn afkeer van zulke maatregel ook verscheidene keren publiek uitsprak. Volgens Mandelson is zulke grensbelasting op koolstof incompatibel met WTO-regels en zou het dus leiden tot handelsconflicten en mogelijk zelfs tot een regelrechte handelsoorlog (EurActiv, 2006b). Voorts is zulke maatregel bijna onmogelijk te implementeren in de praktijk en zou het ook een slecht signaal zijn in het licht van de ‘historische milieuschuld’ van de EU, aldus de toenmalige Britse Handelscommissaris. Als alternatief pleitte Mandelson voor de complete eliminatie van tarieven voor groene goederen en diensten. Mandelson stond daarmee op dat moment tegenover toenmalig EU Commissaris voor Industrie, Günter Verheugen, die het voorstel aanvankelijk wel steunde (EurActiv, 2006b). Verheugen meende toen dat zulks nodig is om de EU te beschermen tegen de delokalisering van productie naar landen waar emissiestandaarden lakser zijn. Een compromis binnen de Commissie werd uiteindelijk bereikt door Dimas die voorstelde dat voorlopig geen grensbelasting op koolstof of een gelijkaardige maatregel zou worden opgenomen in het klimaat- en energiepakket en voluit zou worden gestreefd naar de afronding van een internationaal klimaatakkoord. Echter zouden de voorstellen van de Commissie de mogelijkheid openlaten voor zulke maatregelen indien een internationaal klimaatakkoord niet kan worden bereikt of landen hun verbintenissen niet nakomen in de implementatiefase.

Weglekeffect

Een weglekeffect (*'carbon leakage'*) kan worden gedefinieerd als een stijging van emissies buiten een jurisdictie tengevolge van beleid binnen die jurisdictie (Howse, 2009). De veronderstelde dynamiek die daartoe leidt, is dat het begrenzen van en/of een belasting heffen op BKG-emissies in een jurisdictie simpelweg zal leiden tot delokalisering van energie-intensieve bedrijven naar landen met minder strenge standaarden. Het beleid van de strenge jurisdictie heeft op die manier het omgekeerde effect van wat wordt beoogd: een stijging van de wereldwijde emissies in plaats van een daling. In vergelijking met het oudere 'vervuilingsparadijs' argument wordt met het concept van *carbon leakage* niet enkel gefocust op de concurrentie-effecten van strenge milieuregulering, maar ook de negatieve milieueffecten, aangezien het hier gaat om een mondiaal in plaats van lokaal milieuprobleem. Volgens WWF en sommige ontwikkelingslanden betekent het gebruik van *carbon leakage* echter slechts een 'green-washing' van de echte bezorgdheid om competitiviteitsverlies (WWF, 2008; zie infra).

Het klimaat- en energiepakket zoals voorgesteld door de Commissie op 23 januari 2008 vormt het (discursieve) hoogtepunt van de centraliteit van de strijd tegen klimaatverandering als strategische doelstelling voor de EU, evenals in het wereldwijde leiderschap en aanzien van de EU op klimaatvlak²⁴⁴. De steun van de publieke opinie wordt zelfverzekerd ingeroepen en gesteld wordt dat ook 'een politieke consensus gegroeid [is] om dit thema bovenaan op de politieke agenda van de Europese Unie te plaatsen en tot leidmotief te maken van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid en de buitenlandse betrekkingen van Europa' (Europese Commissie, 2008b, p. 2). Dit pakket wordt bijna tot panacee verheven: '[v]erandering is [...] een springplank om de Europese economie te moderniseren en te richten op een toekomst waarin technologie en maatschappij op nieuwe behoeften worden afgestemd en innovatie nieuwe mogelijkheden voor groei en werkgelegenheid schept' (Europese Commissie, 2008b, p. 2). De titel van het persbericht waarmee het klimaat- en energiepakket wordt bekendgemaakt vat het samen: *'Boosting growth and jobs by meeting our climate change commitments'* (Europese Commissie, 2008c). Het pakket om de strategische doelstellingen (een reductie van de BKG uitstoot met 20% tegen 2020 in vergelijking met 1990, een stijging van het aandeel hernieuwbare energie in de energieconsumptie naar 20%, en toename van de energie-efficiëntie met 20% tegen 2020 in vergelijking met 1990, gepopulariseerd als '20-20-20') te bereiken bevat maatregelen die vallen

²⁴⁴ In december 2007 was op de Bali klimaatconferentie, onder EU leiderschap, een doorbraak gerealiseerd en een ambitieus onderhandelingsprogramma afgesproken, de zogenaamde "Bali Roadmap".

onder legislatieve voorstellen in volgende domeinen: modernisering van de regeling voor de handel in emissierechten; broeikasgasemissiereducties buiten het EHS; hernieuwbare energie; en energie-efficiëntie.

De problematiek van het effect van het Europese klimaat- en energiebeleid op de concurrentiepositie van Europese energie-intensieve sectoren wordt in deze mededeling, en de bijhorende legislatieve voorstellen, nog explicieter aangesneden. Er wordt gesteld dat bedrijven in deze sectoren niet enkel worden geconfronteerd met stijgende elektriciteitskosten, maar ook met extra uitgaven verbonden met de begrenzing en aankoop van emissierechten. Vooral het laatste betekent significante meerkosten die concurrenten in landen waar niet of minder streng tegen koolstofemissies wordt opgetreden niet moeten dragen. De gevolgen van zulke weglekeffecten, een term die in de voorafgaande maanden effectief tot buzz-woord in Brusselse kringen en daarbuiten was verworpen, worden geëxpliciteerd: niet alleen heeft dit negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, maar het houdt ook het gevaar in dat door delokalisatie van de productie ook de bijhorende vervuiling alleen maar wordt verplaatst naar landen zonder of met een minder streng klimaatbeleid (zie supra). Er wordt gesteld dat dit probleem kan worden vermeden door een alomvattende internationale overeenkomst, en dat de EU hieraan prioriteit geeft. Maar zolang geen dergelijke overeenkomst is gesloten, of landen geen noemenswaardige gelijkaardige maatregelen instellen voor energie-intensieve sectoren, zal de EU optreden om gelijke voorwaarden te garanderen. Zoals boven gesteld had de Commissie beslist voorlopig af te zien van een grensbelasting op koolstof. Als alternatief werd bepaald dat, wanneer bepaalde criteria zijn vervuld, energie-intensieve sectoren hun emissierechten ten dele of volledig gratis krijgen. Deze criteria komen er op neer dat de extra kosten niet kunnen worden doorberekend zonder een aanzienlijk verlies van marktaandeel aan concurrenten van buiten de EU met een lagere koolstofefficiëntie. Wel werd gesteld dat in een later stadium zou worden bekeken welk effect internationale onderhandelingen hebben gehad. Daaropvolgend zou kunnen worden voorgesteld dat het aantal gratis emissierechten wordt aangepast (verlaagd of afgeschaft in het geval van een succesvolle uitkomst) of dat importeurs, net zoals Europese producenten, rechten moeten aankopen op veilingen van het EHS, op voorwaarde dat een dergelijk mechanisme verenigbaar blijft met de WTO-verplichtingen. De Commissie stelde dat het de noodzaak voor dergelijke maatregelen pas zou onderzoeken tegen juni 2011, dus ruim anderhalf jaar na de klimaatonderhandelingen in Kopenhagen. Dit werd uitgelegd in overweging 20 en

opgenomen in Art. 10 bis van haar 'Voorstel [...] teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden'²⁴⁵.

In februari 2008 schreven de ministers van economie of industrie van zeven landen²⁴⁶ een brief aan de minister van economie van Tsjechië (Andrej Vízjak; Tsjechië was de eerste helft van 2008 voorzitter van de Europese Unie) en EU Commissaris voor Industrie Günter Verheugen waarin ze de Commissie verzochten een diepgaand onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van het voorgestelde klimaat- en energiepakket voor de competitiviteit van de EU (AE, 2008b). In diezelfde maand stelt adjunct-directeur-generaal van DG Milieu Jos Delbeke, thans hoofd van het nieuwe DG Klimaat, in een interview dat de Commissie inderdaad het instellen van een CBT nog steeds overweegt, maar dat er nog heel wat denkwerk omtrent dat instrument moet gebeuren (EurActiv, 2008a). De elementen die nog verder moeten onderzocht worden zijn: WTO-consistentie, het risico van vergeldingsmaatregelen en hoe een CBT technisch kan worden uitgewerkt.

Op de lentetop van de Europese Raad op 13 en 14 maart 2008 bekrachtigden de EU staats- en regeringsleiders de voorstellen van de Commissie uit het klimaat- en energiepakket. Ze verzochten de Raad en het Europees Parlement om voor het einde van 2008 deze voorstellen

²⁴⁵ Overweging (20) stelt: '[d]e Commissie dient derhalve uiterlijk in juni 2011 de situatie te evalueren, alle relevante maatschappelijke partners te raadplegen en in het licht van de resultaten van de internationale onderhandelingen een verslag met eventuele voorstellen in te dienen. In deze context dient de Commissie uiterlijk op 30 juni 2010 te signaleren welke energie-intensieve bedrijfstakken of deeltakken wellicht gevoelig kunnen zijn voor het weglekeffect. Zij dient in haar analyse uit te gaan van een beoordeling in hoeverre het mogelijk is de kosten van de vereiste emissierechten in de productieprijs door te berekenen zonder een significant verlies van marktaandeel aan installaties buiten de Gemeenschap die geen vergelijkbare maatregelen nemen om de emissie te beperken. Energie-intensieve bedrijfstakken waarvan wordt vastgesteld dat het weglekeffect een significante risicofactor vormt, zouden een grotere gratis toewijzing kunnen krijgen of er zou een effectieve koolstofcompensatie-regeling kunnen worden ingevoerd teneinde installaties uit de Gemeenschap waarvoor het weglekeffect een significante risicofactor vormt en installaties uit derde landen een vergelijkbare uitgangspositie te geven. Een dergelijke regeling zou aan importeurs eisen kunnen opleggen die niet minder gunstig zijn dan de eisen die voor installaties binnen de EU gelden. Bijvoorbeeld door de inlevering van emissierechten verplicht te stellen. Alle genomen maatregelen zouden in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van het UNFCCC, met name het beginsel van gezamenlijke doch verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, rekening houdend met de situatie van de minst ontwikkelde landen. Tevens moeten ze in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap, met inbegrip van de WTO-overeenkomst' (pp. 18-19). Het Artikel 10 bis 'Maatregelen om bepaalde energie-intensieve bedrijfstakken bij een eventueel CO₂-weglekeffect te ondersteunen' bepaalt: '[u]iterlijk in juni 2010 dient de Commissie in het licht van de resultaten van de internationale onderhandelingen en de mate waarin deze leiden tot een mondiale beperking van de emissie van broeikasgassen, na raadpleging van alle betrokken maatschappelijke partners, een analytisch verslag bij het Europees Parlement en de Raad in met een beoordeling van de situatie ten aanzien van energie-intensieve bedrijfstakken of deeltakken waarvan is vastgesteld dat het weglekeffect een significante risicofactor vormt. Tegelijk hiermee worden eventueel adequate voorstellen ingediend, zoals bijvoorbeeld: - een aanpassing van het percentage emissierechten dat krachtens artikel 10 a gratis door deze bedrijfstakken of deeltakken wordt ontvangen; - de opname in de Gemeenschapsregeling van importeurs van producten die worden geproduceerd door de overeenkomstig artikel 10 a vastgestelde bedrijfstakken of deeltakken' (p.28).

²⁴⁶ Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Oostenrijk en Tsjechië.

goed te keuren zodat ten laatste begin 2009 de implementatie kan starten. De Europese Raad uitte tegelijk expliciet haar bezorgdheid omtrent weglekeffecten.

Op 11 september 2008 nam de ITRE commissie van het EP een rapport aan (het Turmes²⁴⁷ rapport) waarin het Commissievoorstel om het aandeel hernieuwbare energie in de totale energie consumptie op te drijven tot 20% in 2020 goedkeurde. Het nam enkele amendementen aan waarvan de belangrijkste zijn: de introductie van wortels en stokken voor slecht en goed presterende lidstaten; een systeem van het delen van de doelstellingen door Lidstaten (bijvoorbeeld via gemeenschappelijke off-shore windparken); prioritaire toegang voor hernieuwbare energie tot bestaande netwerken; en het verplichten van hernieuwbare energietechnologie in nieuwe gebouwen. Op 7 oktober van dat jaar keurde de ENVI commissie van het EP ook drie afzonderlijke rapporten goed aangaande de legislatieve voorstellen over: emissiehandel (Doyle²⁴⁸ rapport), BKG-reductie lastendeling (Hassi²⁴⁹ rapport) en CO₂-opvang en -opslag (Davies²⁵⁰ rapport).

In het Doyle rapport²⁵¹, met het ENVI als verantwoordelijke commissie, werd veel aandacht besteed aan de problematiek van weglekeffecten. Na hevige beraadslagingen werd uiteindelijk in de parlementaire legislatieve resolutie voorgesteld dat de sectoren die in aanmerking zouden komen voor gratis emissierechten pas na de klimaatonderhandelingen in Kopenhagen in december 2009 zouden worden geïdentificeerd^{252,253}. Ook werd de definitie van weglekeffecten verder vernauwd. Wel werd met betrekking tot weglekeffecten de datum waarop de Commissie de situatie moet herzien in het licht van internationale klimaatonderhandelingen met een jaar vooruitgeschoven ten opzichte van het Commissievoorstel (juni 2010 i.p.v. juni 2011)²⁵⁴. Deze amendementen werden ook gevraagd door de ITRE commissie, die als geassocieerde commissie

²⁴⁷ Claude Turmes, Luxemburgs Parlements lid voor de Groenen/ Vrije Europese Alliantie.

²⁴⁸ Avril Doyle, Iers Parlements lid voor de Europese Volkspartij.

²⁴⁹ Satu Hassi, Fins Parlements lid voor de Groenen/Vrije Europese Alliantie

²⁵⁰ Chris Davies, Brits Parlements lid voor de Alliantie van Liberalen en Democraten.

²⁵¹ Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading system of the Community (COM(2008)0016 – C6-0043/2008 – 2008/0013(COD)).

²⁵² In het Commissievoorstel was bijvoorbeeld de vliegtuigsector al genoemd als een sector die gratis uitstootrechten moest krijgen. Het EP was van mening dat de luchtvaartsector moest behandeld worden als elke andere sector, waarvoor de blootstelling aan het risico van weglekeffecten pas moet worden bepaald in het geval geen internationaal akkoord wordt bereikt.

²⁵³ Daarnaast introduceerde het EP nog een heleboel andere amendementen. Deze waren soms verregaand en omstreken (zoals de eis van opname van wegtransport en scheepvaart en, indien mogelijk, mijnbouw en de afvalsector in het EU EHS in de toekomst). Deze worden hier niet allemaal behandeld daar de focus ligt op het besluitvormingsproces omtrent de CBT.

²⁵⁴ Nog steeds werd dit door de Europese industrie als onvoldoende beoordeeld qua voorspelbaarheid en zekerheid voor ondernemingen (Folker Franz, *senior advisor on industrial affairs and the environment for BusinessEurope* in: EurActiv, *EU Emissions Trading Scheme*, geupdate op 22 juli 2009).

optrad. Het rapport geschreven door Lena Ek (ALDE) werd nipt aangenomen in het ITRE met 30 stemmen tegen 21. Het INTA was één van de adviesgevende commissies. De problematiek van weglekeffecten krijgt de meeste aandacht in de amendementen die het INTA voorstelt²⁵⁵. De commissie ziet de oplossing in gratis emissierechten voor energie-intensieve sectoren en wijst het gebruik van een CBT resoluut af²⁵⁶. Het rapport door Wortmann-Kool (EPP) werd met 22 stemmen tegen 3 aangenomen.

Sommige MEP's vreesden nog steeds dat de voorstellen, en vooral de strengere amendementen, competitiviteitsverlies voor de EU zou betekenen ten opzichte van onder andere de VS en China en dus jobs zou kosten (EurActiv, 2008c). Die mening werd gedeeld door sommige sectorale organisaties. De Europese Metaalassociatie (Eurometaux) waarschuwde dat de uitkomst de metaalindustrie in de EU kan vernietigen en de deur openzet voor significante delokalisering van energie-intensieve industrieën. CEFIC, de Europese chemische industrie associatie (zie vorig hoofdstuk), was gematigd tevreden over de uitkomst maar stelde ook dat een juiste balans moet worden gevonden om de competitiviteit van en jobs in Europese industrieën te bewaren.

Tijdens haar top van 11-12 december 2008 verwelkomde de Europese Raad de principiële aanneming van de vier voorstellen door het Parlement. Echter werden tijdens deze top verschillende delen van deze voorstellen significant afgezwakt, onder aanvoering van vooral Italië, maar ook Polen en Duitsland (EurActiv, 2008d). De financieel-economische crisis die in september was losgebarsten zette duidelijk druk op de Europese regeringsleiders. Toegevingen werden gedaan aan energiebedrijven (die pas in 2020 100% van hun emissierechten moeten kopen, in plaats van in 2013 zoals voorzien door de Commissie) en de zware (energie-intensieve) industrie (de criteria om vrijgesteld te worden van de aankoop van emissierechten werden

²⁵⁵ Bijna elk voorgesteld amendement heeft te maken met weglekeffecten. Het INTA definieert weglekeffecten ook breder dan in het Commissie voorstel en in de rapporten van de andere EP commissies (die de definitie van de Commissie nog vernauwen). Volgens het INTA kunnen weglekeffecten bijvoorbeeld niet enkel resulteren als gevolg van niet-deelname aan of onvolledige implementatie van een mondiaal klimaatakkoord door landen, maar ook door de aanwezigheid van verschillende verplichtingen als gevolg van het principe van *'common but differentiated responsibility'*.

²⁵⁶ Amendement 9 dat een nieuwe considerans 20a introduceert stelt dat *'[a]llocation of quotas 100% free of charge will make the inclusion of imports in emission trading redundant. This would guarantee compliance with undertakings adopted in the context of the WTO and should also mean that third countries do not introduce such protectionist measures. At the same time, it would help to improve the negotiating climate and increase acceptance of effective EU CO2 reduction mechanisms'*. In de verantwoording voor dat amendement wordt gesteld dat *'[t]he WTO requires the Community to guarantee non-discriminatory access to its markets. An allocation of quotas for energy intensive sectors 100% free of charge will make any discriminatory inclusion of imports redundant while at the same time countering any danger of possible protectionist measures on the part of Member States. The objective of establishing the most comprehensive emission trading system possible can only be achieved if the negotiating partners are fully satisfied convinced that the Community has no protectionist motives for introducing such a system'*.

verlaagd)²⁵⁷. Deze toegevingen werden zwaar bekritiseerd door milieuNGO's en de groenen in het EP, die stelden dat dit compromis een monster dreigt te creëren dat nog meer '*windfall profits*' dreigt te bezorgen aan de meest vervuilende industrieën in Europa.

De week daarop, op 17 december 2008, keurde het Europees Parlement het klimaat- en energiepakket toch goed met een zeer grote meerderheid (610 tegen 60). De groenen zwakten hun kritiek van de week voordien af²⁵⁸ en de teneur was dat dit een goede start was voor het EU klimaat- en energiebeleid maar dat de inspanningen in de nabije toekomst fors moeten worden opgedreven (EurActiv, 2008e).

Op 6 april 2009 keurde de Raad van Ministers de finale wettelijke teksten van het klimaat- en energiepakket ook goed.

Zoals beschreven werd dus geen grensbelasting op koolstof opgenomen in het EU klimaat- en energiepakket. Om het risico van *carbon leakage* te neutraliseren werd beslist om gratis emissierechten toe te kennen aan bedrijven uit sectoren die volgens bepaalde criteria blootgesteld zijn aan zulk risico, en die aan bepaalde maatstaven voldoen op het vlak van inspanningen om hun productieproces op een klimaatvriendelijke manier te innoveren. Wel werd ook expliciet gesteld dat niet absoluut definitief is beslist om nooit gebruik te maken van een grensbelasting op koolstof. De klimaatonderhandelingen te Kopenhagen in december 2009 zouden worden afgewacht om te beslissen hoe in de toekomst eventuele resterende risico's van weglekeffecten zouden worden aangepakt.

²⁵⁷ Bovendien profiteren de energie-intensieve bedrijven ook onrechtstreeks van de verlenging van de termijn waarin energiebedrijven gratis emissierechten krijgen toebedeeld omdat dit hen pas later met nog hogere energieprijzen confronteert.

²⁵⁸ Mogelijk had dit mede te maken met het feit dat twee van de vier rapporteurs voor het pakket uit groene rangen kwamen: Satu Hassi en Claude Turmes.

Gratis versus geveilde emissierechten

Omdat het totale uitstootvolume in beide gevallen wordt begrensd maakt het vanuit milieuoogpunt niet (rechtstreeks, zie infra) uit op welke manier uitstootrechten in een EHS worden verdeeld, via veiling of gratis toewijzing (PEW Center on Global Climate Change, 2007). Wel heeft het een invloed op de verdeling van kosten en baten onder de overheid, de gereguleerde entiteiten en consumenten. Wanneer voor gratis toewijzing wordt gekozen moet de verdelingsbasis worden bepaald. Indien wordt gekozen voor ‘grandfathering’ op basis van historische uitstoot, zoals geheel het geval was in het EU EHS I, dan levert dit een voordeel op voor gevestigde bedrijven ten opzichte van nieuwkomers. Voorts worden ook bedrijven die voor de referentieperiode reeds inspanningen hebben geleverd om hun uitstoot te reduceren daar niet voor beloond. Bedrijven die dat nog niet hadden gedaan en die een groot potentieel hebben voor emissiereductie zijn de grootste winnaars bij zulk systeem. Ook wanneer bedrijven een te grote hoeveelheid aan emissierechten hebben toebedeeld gekregen (door inaccurate inschatting door de overheid of doordat hun productie is verminderd, zoals voor sommige sectoren in grote mate een gevolg was van de financieel-economische crisis) kan dit hen een significante *de facto* subsidie (zogenaamde ‘*windfall profits*’) opleveren. Veiling heeft meer het effect van een uitstootbelasting, maar waarbij de waarde niet door de overheid maar wel door de markt wordt bepaald. Het creëert een meer gelijk speelveld tussen gevestigde bedrijven en nieuwkomers. Bovendien kunnen de inkomsten ervan door de overheid worden gebruikt om andere milieuprojecten te financieren, om de meest benadeelden van klimaatverandering, of van het klimaatbeleid, te compenseren, etc. Op die manier kan gratis uitdelen van emissierechten dus wel onrechtstreeks een invloed hebben op de uiteindelijk omvang en diepgang van het klimaatbeleid.

De keuze tussen een CBT en gratis toewijzing van uitstootrechten voor de energie-intensieve sectoren bedreigd door weglekeffecten heeft dus geen rechtstreeks effect op de totale emissie in de EU. Het verschil is dat deze sectoren in het eerste geval moeten betalen voor hun uitstootrechten en in het tweede geval niet, en dus de kosten beperkt blijven tot de aanpassingen aan hun productieproces noodzakelijk om de emissiereductie te bereiken die hen wordt opgelegd. Dat beperkt logischerwijze hun prikkels om verder te gaan in hun emissiereductie-inspanningen dan wat hen wordt opgelegd op basis van historische uitstoot en beste praktijken.

Sommigen vonden het uitstel van beslissing over compensatie van weglekeffecten al dan niet door een CBT als stok achter de deur niet ver genoeg gaan. Achter de deur is een stok minder zichtbaar dan ervoor, redeneren zij, en als dreigmiddel om de 'klimaatslakken' (vooral de VS en China) te dwingen toegeeflijk te zijn in Kopenhagen vonden zij dat de EU al voor Kopenhagen een duidelijk signaal moest geven dat het een CBT zou gebruiken tegen die landen die weigeren hun rechtvaardig aandeel in de gemeenschappelijk inspanning tot het reduceren van de mondiale BKG-uitstoot te aanvaarden. Vooral Frankrijk via haar president Sarkozy was onvermoeibaar in het verdedigen van dit standpunt. Op 18 september 2009 schreef Sarkozy een gemeenschappelijke brief met zijn Duitse collega Angela Merkel aan VN Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon waarin zij een aanpassingsmechanisme om weglekeffecten tegen te gaan bepleitten (AE, 2009a)²⁵⁹. Tijdens de lentetop van 25-26 maart 2010 plaatste Sarkozy een CBT opnieuw op de agenda, als reactie op de mislukte klimaatconferentie te Kopenhagen in december van het jaar voordien (AFP, 2010). De Europese staats- en regeringsleiders bleven echter verdeeld en de Oostenrijkse kanselier verklaarde dat dit geen goede onderhandelingsstactiek vormt terwijl andere landen opnieuw benadrukten dat zulke maatregel als groen protectionisme zou worden beschouwd. In april 2010 kreeg het pro CBT kamp wel de steun van Italië. Op 15 april 2010 zonden Frans President Nicolas Sarkozy en Italiaans Premier Silvio Berlusconi een gemeenschappelijke brief naar Europees Commissievoorzitter Barroso waarin ze de Commissie verzochten een CBT op te nemen in het rapport over koolstofintensieve sectoren dat het uitvoerende orgaan van de EU in juni van dat jaar zou publiceren (Rankin, 2010). In mei 2010 zette Frankrijk een heuse diplomatieke campagne op om een CBT te promoten (EurActiv, 2010a). In een *briefing note* werd de precieze toepassing van het '*carbon inclusion mechanism*', zoals het mechanisme in dat document wordt genoemd, uitgelegd. Importeurs van goederen vervaardigd buiten Europa zouden emissierechten moeten aankopen. Om de koolstofinhoud van geïmporteerde producten te berekenen zou een vlakke benadering worden toegepast waarbij de gemiddelde Europese uitstoot als referentie zou worden genomen. Arme landen zouden worden vrijgesteld van het mechanisme en de inkomsten ervan zouden worden gereserveerd voor het financieren van koolstofarme technologieën in ontwikkelingslanden.

In juli 2010 raakte bekend dat ook de Baltische staten steun voor een CBT overwegen (ICIS, 2010). Aan het begin van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie verklaarde ook Minister van Klimaat en Energie Paul Marnette dat de EU een CBT nodig heeft

²⁵⁹ Daarnaast stellen zij ook de oprichting van een '*World Environmental Organisation*' voor.

om haar industrie te beschermen tegen het verlies aan concurrentiekracht ten gevolge van strenger EU beleid tot het beperken van broeikasgasemissies (Torello, 2010).

Carbon border tax: gevolgen en WTO-consistentie?

Over de carbon border tax, net als over de grootte van de dreiging van weglekeffecten overigens, is al heel wat inkt gevloeid. Er is dan ook onenigheid over de gevolgen die zulke maatregel zou hebben, en over de al dan niet WTO-consistentie van deze.

Sommige studies komen tot de conclusie dat, ook al omdat klimaatmaatregelen slechts een klein effect zouden hebben op de competitiviteit van slechts enkele energie-intensieve sectoren, een carbon border tax maar een zeer kleine impact zou hebben op weglekeffecten, en dat de voordelen ervan zo klein zijn dat ze niet op kunnen tegen de kosten die het gevolg zouden zijn van de onvermijdelijke administratieve complexiteit die gepaard zou gaan met de implementatie van zulke maatregelen (zie o.a. McKibbin & Wilcoxon, 2008). Inderdaad wordt vaak verwezen naar de complexiteit om de 'koolstofintensiteit' vervat in een bepaald product te bepalen. Andere studies beweren dat zulke maatregelen wel een positief effect zouden hebben op de globale welvaart, indien wordt rekening gehouden met milieuexternaliteiten (zie o.a. Gros, 2009). In aanloop naar Cancún riepen twee onderzoekers van CEPS opnieuw op tot een EU CBT (Gros & Egenhofer, 2010). Zij argumenteren dat omdat de verwachtingen voor de COP-16 zeer laag waren (en achteraf bekeken terecht) en dit naast, en wegens, de zeer slechte vooruitzichten op klimaatwetgeving in de VS, het ook ondenkbaar lijkt dat China en India zich op korte termijn zullen verbinden tot ernstige klimaatinspanningen. Na de overwinning van de Republikeinen bij de *mid-term* verkiezingen van 2010 lijkt de kans op Amerikaanse klimaatwetgeving inderdaad nog minder reëel. De auteurs argumenteren dat de EU moet '*go alone*', haar inspanningen moet opdrijven en een CBT op import moet instellen. Dit zou niet alleen energie-intensieve bedrijven in de EU tot grotere inspanningen verplichten maar de wereldwijde prijs van CO₂ ook verhogen. Volgens de auteurs kan een CBT zo worden vormgegeven dat deze én WTO-consistent is én, via flankerende maatregelen, rechtvaardig. Anderen waarschuwen dan weer dat een unilaterale CBT tot een handelsoorlog zou kunnen leiden met negatieve economische effecten zonder positieve ecologische.

Ook over de eventuele WTO (in)compatibiliteit van een *carbon border tax* bestond en bestaat meningsverschil. In 2009 lieten UNEP en het WTO Secretariaat gezamenlijk hun licht schijnen over deze heikele kwestie (WTO & UNEP, 2009). In deze studie wordt de WTO-consistentie van een CBT niet a priori uitgesloten. Er wordt duidelijk gemaakt dat de WTO-akkoorden wel vele en strenge voorwaarden stellen maar een CBT onder GATT artikel II.2(a) of artikel XX(b) of (g) niet volledig uitsluiten.

Op 24 december 2009, dus enkele dagen na de mislukte Top van Kopenhagen, publiceerde de Commissie haar besluit over de bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een aanzienlijk CO₂-weglekrisico (Europese Commissie, 2010c). Het gaat om meer dan honderd sectoren of subsectoren die samen voor meer dan 70% van de EU BKG-uitstoot in de industriële nijverheid in de EU verantwoordelijk zijn (EurActiv, 2009). Op die manier wordt het veilingsprincipe van het EU EHS na 2013 grotendeels uitgehold.

In de aanloop naar de COP-16 in Cancún discussieerden EU Lidstaten over het al dan niet unilateraal verhogen van de emissiereductie tegen 2020 in vergelijking met 1990 naar 30%. Dit was door de financieel-economische crisis een stuk gemakkelijker geworden. Lidstaten waren echter verdeeld. Opmerkelijk is dat er ook grotere verdeeldheid onder de EU industrie bleek (EurActiv, 2010b). In oktober 2010 riepen 29 grote Europese bedrijven in een gemeenschappelijke verklaring de EU op om haar doelstelling te verhogen naar 30% en stelden zij expliciet dat, ondanks dat velen onder hen lid zijn van de associatie, BusinessEurope niet mag pretenderen voor de gehele EU industrie te spreken op het vlak van milieuzaken. Nog meer rechtuit verwoordde Greenpeace EU Climate Policy Director Joris den Blanken het: *'BusinessEurope claims to represent European companies, but is in fact the lobbying front group of a handful of oil and chemical industries holding back European competitiveness'* (Euractiv, 2010b).

In maart 2011 presenteerde de Commissie haar '2050 strategie', waarin de lange termijn doelstellingen voor terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen werden voorgesteld (EurActiv, 2011). De meeste nadruk lag op energie-efficiëntie. Eén van de meest concrete, en controversiële, voorstellen in de strategie is om het aantal emissievergunningen te verlagen. Door, onder andere, de financieel-economische crisis zijn er teveel op de markt wat de koolstofprijs drastisch heeft doen dalen. BusinessEurope verzette zich opnieuw tegen dat idee door te stellen dat zo Europese bedrijven zouden worden benadeeld wiens rivalen in China, Japan en de VS aan geen of minder lastige klimaatwetten moeten voldoen.

DE INVLOED VAN INTERNATIONALE HANDELSONDERWEGINGEN OP HET BESLUITVORMINGSPROCES EN DE ROL VAN BETROKKEN ACTOREN

Europese besluitvormers

Zoals gesteld boog de Commissie zich reeds sinds 2006 over een CBT om competitiviteitsverlies van Europese energie-intensieve sectoren tegen te gaan. Over de opportuniteit van zulke maatregel bestond onmiddellijk onenigheid tussen twee zwaargewichten in de Commissie: de Commissaris voor Industrie Günter Verheugen was aanvankelijk gewonnen voor dergelijk compensatiemechanisme terwijl de Commissaris voor Handel Peter Mandelson radicaal tegen zulke maatregel pleitte. Een compromis werd uiteindelijk bereikt – naar verluidt onder impuls van Commissaris voor Milieu Stavros Dimas – dat voorlopig geen CBT zou worden ingevoerd, maar dat de beslissing zou worden heroverwogen nadat er duidelijkheid zou zijn over de uitkomst van de onderhandelingen over een mondiaal klimaatakkoord ter opvolging van het Kyoto Protocol, en dat ondertussen zulke kwetsbare sectoren als door de Commissie geïdentificeerd zouden vrijgesteld worden van de aankoop van emissierechten onder het EHS. Later zou Verheugen zich niet meer achter het idee van een CBT scharen, wellicht nadat belangrijke Europese industrieën hadden laten blijken dat zij er zeker geen voorstander van zijn het *carbon leakage* effect te compenseren door importheffingen maar het mechanisme van gratis emissierechten verkozen²⁶⁰.

Zoals te verwachten viel, zorgde de beslissing om voorlopig niet te beslissen er voor dat de discussie over de introductie van een CBT steeds bleef smeulen. Ze laaide opnieuw op nadat de klimaatonderhandelingen te Kopenhagen met een sisser afliepen en ook de deadline van juni 2010 dichterbij kwam waarop de Commissie met een rapport zou komen over de energie-intensieve sectoren die vatbaar zouden zijn voor weglekeffecten (zie supra). Naast Lidstaten zouden ook Commissarissen zich na Kopenhagen publiek uitspreken over hun voor- of afkeur van een CBT, daarmee de aanhoudende tegenstelling in de Commissie in de openbaarheid brengend. In een interview met Agence Europe drukte toenmalig EU Commissaris voor Belastingen en de Douane-unie Laszlo Kovacs zijn steun uit voor het Frans(/Duitse) idee van een CBT (AE, 2009b). Tijdens zijn hoorzitting voor het EP in januari 2010 zette aangesteld Commissaris voor Handel Karel De Gucht de lijn van zijn voorgangers Mandelson en Ashton voort door zich uit te spreken tegen een grensbelasting op koolstof (AE, 2010a). Ook Connie

²⁶⁰ En wellicht vooral nadat was gebleken dat bepaalde Duitse industrieën dergelijk mechanisme ongenegen waren. De wispelturigheid van Verheugen en zijn gevoeligheid voor Duitse industriële belangen is een kritiek die wel vaker te horen en te lezen is, bijvoorbeeld ook getuigenissen over Verheugen's positie tegenover het EU Vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea (zie Elsig & Dupont, 2010, p. 11). Ook de positie van de Duitse regering zelf was wispelturig in het CBT dossier, net als in REACH.

Hedegaard, die was aangesteld voor de nieuw opgerichte functie van EU Commissaris voor het Klimaat, kreeg een vraag over haar standpunt ten opzichte van de CBT (AE, 2010b). Zij stelde dat zij vreesde dat dit het verkeerde signaal zou uitzenden op een moment dat in de VS en Japan stappen worden gezet naar klimaatwetgeving en een koolstofuitstoot handelssysteem. Zij benadrukte dat, ondanks de mislukking in Kopenhagen, de prioriteit een internationaal akkoord in Mexico blijft, dat veel beter zou zijn voor de matiging van de klimaatverandering dan de kleinste gemene deler van een CBT.

In het Parlement waren er ook duidelijk meningsverschillen tussen de commissies die betrokken waren bij het klimaat- en energiepakket en vooral met betrekking tot het Doyle rapport over de vernieuwing van het EHS in de context waarvan de discussie over het weglekeffect en een CBT werden gevoerd. De verantwoordelijke EP commissie ENVI aanvaardde dat energie-intensieve sectoren die blootgesteld zijn aan het risico van weglekeffecten op één of andere manier moeten worden gecompenseerd maar verstrengde wel de voorwaarden waaronder dit moest gebeuren. Het ENVI volgde de Commissie dat de besluitvorming over of daartoe uitzonderingen op EHS voor zulke sectoren zouden worden verder gezet of de optie van een CBT zou worden gekozen moest worden uitgesteld tot na de mondiale klimaatonderhandelingen, maar vervroegde de deadline voor beslissing naar midden 2010. Het ENVI werd hierin gevolgd door het ITRE. Afwijkend was de opinie van de handelscommissie INTA. In tegenstelling tot het ENVI en ITRE wou het de definitie van *carbon leakage* verder uitbreiden om de belangen van energie-intensieve sectoren te beschermen. Anderzijds wees het daarvoor wel resoluut het gebruik van een CBT af en pleitte het voor volledig gratis emissierechten voor zulke sectoren.

Ook tussen de Lidstaten bestond er meningsverschil en waren de posities bijwijlen diametraal. Zoals boven uitgelegd werd de CBT voor het eerst politiek op het hoogste niveau gepromoot door Dominique de Villepin in 2006, toenmalig Frans premier. Vlak nadat de Europese Commissie haar klimaat- en energiepakket had gepresenteerd uitte Brits Minister van Energie Malcolm Wicks zijn verzet met een duidelijke sneer naar Frankrijk en de 'club Med': *'[w]e are against any measures which might look like trade barriers [...] There is always the danger that the protectionists in Europe – and they do exist – could use this as a kind of secret weapon to bring about protectionism'* (EurActiv, 2008b)²⁶¹. Later uitte ook toenmalig Nederlands handelsminister Frank Heemskerk

²⁶¹ Deze uitspraak, net als vele andere voorbeelden waarbij het Verenigd Koninkrijk vrijhandel promoot en daarbij (al dan niet vermeende) tegenstand van Frankrijk meent te ondervinden, bewijst hoe historische concepties van de nationale identiteit invloedrijk blijven. De perceptie van een tegenstelling tussen een 'internationalistisch' VK tegenover een door Frankrijk gedomineerde 'protectionistische' EEG was alomtegenwoordig in de debatten in het VK omtrent toetreding tot de EU in de jaren zestig en begin jaren zeventig (zie Nairn, 1972; zie ook van Apeldoorn,

publiek zijn verzet in een speech in Washington in maart 2009 (AE, 2009c). Volgens hem zou het gebruik van handelssancties tegen eventuele klimaatslakken als China gelijkaardige maatregelen van de getroffen landen uitlokken en zonder twijfel uitmonden in een handelsoorlog. Eind januari 2010, in de marges van het World Economic Forum in Davos, verwierp Peter Mandelson het idee van een CBT nogmaals, ditmaal niet meer in de functie van EU Commissaris voor Handel maar als Brits Secretaris voor het Bedrijfsleven (AE, 2010c). Nog later werden Groot-Brittannië en Nederland bijgetreden door Oostenrijk. Frankrijk kreeg dan weer de steun van onder andere Italië, Duitsland²⁶², de Baltische staten en België (zie supra).

Opnieuw, net als het geval was in REACH, speelden framing en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid een rol (zie infra). Terwijl in het begin DG Milieu verantwoordelijk was voor de herziening van EHS kwam, eens weglekeffecten de meest prominente kwestie werd, DG Industrie centraal te staan en roerde DG Handel zich fel. Het was DG Industrie dat de verantwoordelijke werd voor het opstellen van een lijst met sectoren die zouden vrijgesteld worden van de aankoop van emissierechten. In het Europees Parlement is het opvallend dat de rapporteurs vaak uit de Groep van Groenen kwam, gezien hun relatief klein aandeel in het EP als geheel.

Europese industrie, vakbonden en non-profit niet-gouvernementele belangengroepen

Sommige belangengroepen hebben zich voorstander getoond van het idee van een *carbon border tax*. Het *European Trade Union Confederation* (ETUC), het *European Environmental Bureau* (EEB) en het *Platform of European Social NGOs* (*Social Platform*) dienen sinds 2001 jaarlijks een gemeenschappelijk advies in bij elke Lentetop, waarin ze de Staats- en Regeringsleiders van de EU adviseren over hoe deze een gebalanceerde aanpak van economische, milieu- en sociale doelstellingen kunnen realiseren. In 2008 concentreerden zij zich op de sociale en milieudimensies van het EU klimaat- en energiepakket (ETUC, Social Platform & EEB, 2008). Zij achtten ten eerste de voorgestelde 20% autonome doelstelling van de EU voor

2002, p. 73). Ook in het debat over de *economic governance* van de EU en de euro zone na de financieel-economische en fiscale crisis werken zulke 'stereotiepen' door. The Economist schreef naar aanleiding van de aparte bijeenkomst van staats- en regeringsleiders van de euro zone van 11 maart 2011 waarin deze over een 'pact voor de eurozone' overleg pleegden dat dit het risico inhoudt de EU in twee blokken op te splitsen en dat dit gevaar een historische basis heeft: '[t]he European project has long had at its heart a tension between an economic liberalism that favours openness to the world and an economic nationalism that prefers a fortress' (The Economist, 2011).

²⁶² Alhoewel de positie van Duitsland dus niet geheel ondubbelzinnig, en aan verschuivingen onderhevig, is geweest.

emissiereductie onvoldoende²⁶³. De drie organisaties roepen de Europese Raad ook op om ambitieuzere EU doelstellingen te combineren met maatregelen die in de EU gevestigde industrieën beschermen tegen oneerlijk competitie die voortvloeit uit de weigering van andere geïndustrialiseerde landen om gelijkaardige maatregelen te nemen. Ze stellen expliciet dat ze in dat opzicht het gebruik van *border tax adjustments* steunen, en erop aandringen dat de inkomsten uit zulke importbelasting zouden worden gebruikt om duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden te steunen²⁶⁴. Later zullen milieuNGO's zich niet meer expliciet achter een CBT scharen. Zij hadden hun positie bijgestuurd en benadrukken sindsdien, gesteund door verschillende studies, dat het risico op weglekeffecten fel overdreven wordt²⁶⁵. Pleiten voor een CBT die een onbeduidend tot onbestaand effect moet compenseren zou in die optiek niet consistent zijn. Bovendien stapt WWF mee in de logica dat unilaterale handelsmaatregelen de multilaterale onderhandelingen over een klimaatakkoord dreigen te bemoeilijken, en zijn zij ook beducht voor nadelige effecten op ontwikkelingslanden.

Ook sommige sectorale organisaties hebben op sommige momenten hun voorkeur voor een CBT uitgedrukt. Zo verwelkomde de Europese associatie van cementproducenten CEMBUREA het overwegen van dergelijk compensatiemechanisme door de Commissie na het eerste uitlekken daarvan (EurActiv, 2006a), al hebben zij die steun later niet meer herhaald.

Naast de cementsector waren andere industrietakken die zeer bezorgd waren om weglekeffecten onder andere de staal-, aluminium-, chemische- en glassector²⁶⁶. Zij waren een CBT echter radicaal ongenegen en vroegen om gratis emissierechten in de plaats. Tijdens een *Civil Society Dialogue* meeting bij de Europese Commissie leverde het *Verband der Chemischen Industrie* kritiek op een CBT. Vrije emissierechten voor sectoren die geconfronteerd worden met import is volgens hen de oplossing. Later zal de Europese associatie van de sector, CEFIC, zich daarbij aansluiten (Walter, 2010). Het stelt de moeilijkheden om een CBT te implementeren aan de kaak. Voorts waarschuwt het voor een handelsoorlog als gevolg van de introductie van een grensbelasting op

²⁶³ In het licht van het vierde rapport van het *International Panel on Climate Change* dat tot het besluit kwam dat voor de geïndustrialiseerde landen emissiereducties tussen 25% en 40% tegen 2020 noodzakelijk zijn om dramatische mondiale klimaatopwarming te voorkomen.

²⁶⁴ Andere voorstellen die in deze open brief naar voren worden geschoven zijn: 1) dat energie-efficiëntie en energiebesparing de kern van het EU klimaat- en energiebeleid moet worden; 2) maatregelen om de negatieve sociale impact van stijgende energieprijzen te verhinderen; 3) het creëren van kwaliteitsvolle jobs; 4) een Europees financieel plan voor duurzame groei; en 5) *governance* met betrokkenheid van het middenveld. We kunnen ook veronderstellen dat de vakbonden voor een CBT in plaats van gratis emissierechten zijn als oplossing voor weglekeffecten omdat dit extra inkomsten oplevert voor de overheid die verlaging van loonlasten kunnen compenseren of kunnen gebruikt worden voor sociale uitgaven.

²⁶⁵ Telefooninterview met klimaat specialist *WWF European Policy Office*, oktober 2010.

²⁶⁶ Merk op dat in het eerste EHS programma de chemische en aluminium sector volledig vrijgesteld waren, niet enkel van de aankoop van emissievergunningen maar van emissiereducties als dusdanig.

koolstof door de EU. Volgens Claude Turmes, rapporteur voor de hernieuwbare energie richtlijn in de verantwoordelijke ITRE commissie, moeten we hun absolute voorkeur voor gratis emissierechten als volgt begrijpen (Turmes, 2008). Bedrijven in Europa in deze sectoren blinken helemaal niet meer uit wat energie-efficiëntie betreft in vergelijking met bedrijven in andere landen. Niet alleen betekent dit dat deelname aan het EHS zeer kostelijk is voor hen, het betekent ook dat wanneer voor de berekening van een CBT de CO₂-intensiteit van producten zou worden vergeleken, dit voor Europese producenten in deze sectoren wel eens niet zo positief zou kunnen uitvallen. Deze interpretatie wint aan geloofwaardigheid wanneer we kijken naar de blootstelling aan globale concurrentie van sommige van deze sectoren in de EU, en dus het risico op weglekeffecten. Voor de gebluste kalk- en cementindustrie is dit slechts 2%, voor raffinaderijen 5% en voor de staalsector minder dan 20%. In 2008 beweerde ook een onderzoeker van de Universiteit van Cambridge dat de claims over weglekeffecten fel overdreven zijn (EurActiv 2008f). Turmes stelt dan ook dat zij er gewoon op uit zijn hun eigen klimaatinspanningen af te wentelen. Hij gaat zelfs verder en stelt dat dit voor Europese multinationals uit bijvoorbeeld de chemische industrie een strategie is die tot buiten de Europese grenzen strekt. Wanneer zij binnen de EU worden vrijgesteld van het aankopen van emissierechten en dus meer kostelijke klimaatvriendelijke inspanningen, dan kunnen zij in andere landen waar zij actief zijn hetzelfde bepleiten met verwijzing naar de concurrentiële nadelen die anders zouden worden opgelopen in vergelijking met Europa. In oktober 2010 publiceerde het *Climate Action Network* een rapport dat bovenstaande interpretatie lijkt te ondersteunen. Een groep van Europese bedrijven die zeer veel CO₂ uitstoten bleken de *mid-term* 2010 verkiezingscampagnes voor de Amerikaanse Senaat van belangrijke tegenstanders van wetgeving in de VS tot matiging van klimaatverandering financieel te steunen (CANEurope, 2010). Het zijn diezelfde bedrijven²⁶⁷ die in de EU lobbyen tegen unilaterale emissiereducties omwille van competitiviteitsredenen én een CBT ter compensatie verwierpen.

Ook waren panindustriële vertegenwoordigers van de Europese industrie tegen een CBT. Onmiddellijk na het uitlekken van het overwegen van een CBT door de Commissie uitte UNICE, de Europese werkgeversassociatie, haar grote bedenkingen bij zulke plannen en stelde ze dat dergelijke maatregelen een handelsoorlog met de VS of China zou kunnen ontketen (Turmes, 2008).

²⁶⁷ Het gaat om drie energiebedrijven, drie bedrijven uit de chemische sector, één staalbedrijf en één cementbedrijf.

Opnieuw, zoals in het vorige hoofdstuk, dringt zich de vraag op in hoeverre de positie van belangengroepen werd bepaald en beïnvloed door WTO-regels en/of in welke mate en hoe deze hen heeft beperkt of versterkt. Ik heb doorheen dit hoofdstuk en in deze paragraaf in het bijzonder trachten aan te tonen waarom de energie-intensieve industrie voorstander was van gratis emissierechten in plaats van een CBT. Indien we er van uit gaan (zoals het door hen werd voorgesteld) dat het vermijden van weglekeffecten, door het creëren van een gelijk speelveld, de belangrijkste bekommernis was, is de aversie voor een CBT en de absolute voorkeur voor gratis emissierechten verbazingwekkend. Zoals boven uitgelegd zou een CBT een gelijke behandeling van buitenlandse producenten (geïmporteerde producten) betekenen, terwijl gratis emissierechten dan wel de aanpassingskosten beperkt tegenover geveilde, maar wel nog steeds betekent dat de industrie inspanningen moet leveren om hun uitstoot te beperken die bedrijven uit landen zonder of met minder strenge regulering niet moeten doen. Echter argumenteer ik, in het verlengde van Turmes (2008), dat het creëren van een gelijk speelveld in de EU voor sommige energie-intensieve sectoren niet de belangrijkste bekommernis is geweest. Zoals boven geschreven zijn sommige sectoren slechts weinig blootgesteld aan internationale concurrentie. Zij hebben dus weinig te vrezen van weglekeffecten, maar hebben wel voordelen bij gratis emissierechten omdat dit de kosten beperkt (zie supra) en hen in het verleden *windfall profits* heeft opgeleverd. Andere sectoren als de chemische industrie die wel zeer geïnternationaliseerd zijn, riskeren extra competitiviteitsverlies op derde markten door het moeten betalen voor emissievergunningen. Tevens, voor die bedrijven met filialen in derde landen, door gratis emissierechten te verkrijgen in de EU beschikken zij over een extra troef om in derde landen overheden er van te overtuigen hen geen strengere regulering op te leggen, aangezien dat voor competitiviteitsverlies ten opzichte van de EU zou leiden. Doordat van in het begin sommige Europese besluitvormers als toenmalig Commissaris voor Handel Mandelson de WTO-inconsistentie van een CBT benadrukten, kon met dit argument (en de overtreffende trap van een handelsoorlog) het voor de energie-intensieve industrie meer gewenste alternatief van gratis emissierechten worden naar voor geschoven.

Derde landen

Zoals boven gesteld nam de Europese Commissie in het klimaat- en energiepakket dat ze op 23 januari 2008 aannam in verband met de CBT de beslissing om later te beslissen. Onderhandelingen over een mondiaal klimaatakkoord ter opvolging van het Kyoto Protocol zouden worden afgewacht en ondertussen zouden energie-intensieve industrieën die blootstaan aan het gevaar van weglekeffecten kunnen worden vrijgesteld van de aankoop van emissierechten. Toch waren derde landen niet gerustgesteld door dit voorlopige uitstel. De VS

liet bij monde van toenmalig *US Trade Representative* Susan Schwab weten dat ze zich krachtdadig zou verzetten tegen elke vorm van een belasting op Amerikaanse producten gebaseerd op het klimaatbeleid van de VS (EurActiv, 2008b). Schwab beschuldigde de EU het klimaat als een voorwendsel voor protectionisme te gebruiken²⁶⁸. Vanuit Peking werden gelijkaardige signalen verstuurd.

Europese handelsbelangengroepen

Tijdens een Civil Society Dialogue van de Europese Commissie maakte Eurocommerce haar oppositie duidelijk tegen het gebruik van een CBT of andere negatieve handelsmaatregelen omdat deze het gevaar van protectionisme met zich mee brengen. Als alternatief schuiven zij, net als toenmalig Commissaris voor Handel Mandelson, positieve maatregelen naar voren, als de eliminatie van tarieven voor milieugoederen en -diensten zoals gemandateerd door Art. 31 van de Doha Ontwikkelingsagenda en het gebruik van stimuleringsmaatregelen via het Schema van Algemene Preferenties.

Framing, conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid

Net als in REACH is de manier waarop de internationale dimensie van het Europese klimaat- en energiebeleid, en het Europees emissiehandelssysteem in het bijzonder, werd gepercipieerd en voorgesteld, van doorslaggevend belang geweest. Opnieuw parallel met de regulering van chemicaliën was in de beginfase van het debat de visie dominant dat een ambitieus Europees klimaatbeleid positieve gevolgen zou hebben voor de Europese economie, onder andere door innovatie en energie-efficiëntie te stimuleren. Wederom moest dit perspectief vlug plaats ruimen voor de opvatting dat een verregaand Europees beleid negatieve gevolgen zou hebben voor de internationale concurrentiepositie van Europese bedrijven, in casu uit energie-intensieve sectoren. En andermaal namen de Europese associaties uit de gereguleerde sectoren geen genoegen met het creëren van een gelijk speelveld op de EU markt door geïmporteerde producten even strenge

²⁶⁸ En ze sprak zich op die manier eigenlijk ook onrechtstreeks uit tegen een wetsvoorstel dat de maand voordien (december 2007) was goedgekeurd in de Amerikaanse Senaat, het zogenaamde Lieberman-Warner voorstel. Daarin waren ‘border adjustment measures’ (zoals ze in de VS worden genoemd) opgenomen. Ook in het Waxman-Markey voorstel, goedgekeurd door het Huis van Afgevaardigden in Juni 2009 (maar later gesneuveld in de Senaat), waren zulke maatregelen opgenomen. Ook Obama sprak zich tegen zulke maatregelen uit: ‘[a]t a time when the economy worldwide is still deep in recession and we’ve seen a significant drop in global trade, I think we have to be very careful about sending any protectionist signals out there’ (NYT, 2009). Onder andere Krugman was het daar niet mee eens (Krugman, 2009). Het is opvallend, en interessant, dat we in de VS gelijkaardige patronen zien qua politieke voor- en tegenstanders van een CBT. Handelsverantwoordelijken en de President zijn er het felst tegen gekant. Ook zijn dezelfde patronen onder belangengroepen wat betreft voor- en tegenstanders van klimaatwetgeving in het algemeen en CBT in het bijzonder vaststelbaar, met vakbonden de grootste voorstanders en energie-intensieve sectoren het felst tegen.

voorwaarden op te leggen. In dit geval waren zij daar om verschillende redenen zelfs radicaal tegen (zie supra). Het argument van WTO-consistentie en het gevaar van een handelsoorlog kwam hen handig uit om zich tegen een CBT, dat een ambitieus EU klimaatbeleid zou toelaten zonder competitiviteitsverlies op de EU markt, te verzetten en in de plaats gratis uitstootrechten te eisen, en te verkrijgen. Door het beklemtonen van de negatieve competitiviteitseffecten van het ambitieuze unilaterale EU klimaatbeleid en de WTO-inconsistentie van de voorgestelde CBT verschoof ook institutioneel het besluitvormingsevenwicht en -centrum naar industrie- en handelsbesluitvormers. Op maatschappelijk vlak zien we dat het beklemtonen van het gevaar van weglekeffecten en het ermee geassocieerde banenverlies ervoor zorgde dat sommige vakbonden uit sommige energie-intensieve sectoren (zoals uit de metaalindustrie) de zijde kozen van hun bedrijfsleiders, tegen het standpunt van de pan-Europese vakbond in (zie vb. Phillips, 2008).

Heel opvallend is dat door tegenstanders van een CBT de WTO-incompatibiliteit van zulke maatregel telkens consistent wordt beklemtoond, terwijl het WTO-Secretariaat in een studie samen met het UNEP in 2009 het licht voor zulke maatregel indien niet op groen dan toch tenminste op oranje heeft gezet. Ook merkwaardig is dat dit laatste argument nauwelijks door voorstanders van een CBT wordt gebruikt, wat een bewijs van de sterkte van de WTO-inconsistentie-assumptie lijkt.

TUSSENCONCLUSIE

Opnieuw start ik met een gestileerde bespreking van de alternatieve theoretische verklaringen. Realisten zouden wellicht stellen dat de EU dan wel de grootste markt ter wereld is, maar geen hegemoon die bij gebrek aan internationale (klimaat)overeenkomst haar wil kan opleggen aan de rest van de wereld of aan machtige staten die zich niet tot bindende klimaatdoelstellingen verbinden (vooral de VS en China). Opnieuw biedt zulk macroperspectief een correcte verklaring voor de uitkomst, maar niet voor het proces dat tot die uitkomst heeft geleid. We stelden opnieuw belangrijke verdeeldheid tussen verschillende gouvernementele actoren vast. Staatscentrische constructivisten kunnen opnieuw aanvoeren dat de internationaal intersubjectieve gedeelde norm van vrijhandel een normatieve beperking vormt voor overheden bij het ontwerpen van regelgeving. Een CBT die unilateraal een beleidskeuze oplegt aan de rest van de wereld druist zodanig tegen die norm in dat beleidsmakers zulk automatisch illegitiem achten. Bovendien convergeren in dit geval andere normen met deze van vrijhandel: zo voerden verschillende tegenstanders van een CBT aan dat deze indruist tegen de aflossing door geïndustrialiseerde landen van hun historische schuld voor de klimaatverandering. Dit is een

waardevol perspectief op een deel van het verhaal. We zien inderdaad dat vele actoren automatisch uitgaan van de WTO-inconsistentie van een CBT. Het is opmerkelijk dat zelfs een milieu NGO als WWF vrij kritiekloos leek mee te stappen in de WTO-inconsistentie assumptie. Aan deze veronderstelling veranderde, zoals boven gesteld, zelfs niet veel nadat de WTO en het UNEP een studie publiceerden die stelde dat zulke maatregel niet a priori WTO-inconsistent is. Maar staatscentrisch constructivisme heeft te weinig aandacht voor de belangen die achter de WTO-inconsistente voorstelling van een CBT schuilen. Het kan niet verklaren waarom het een bepaalde groep belangenorganisaties is geweest die zich het meest verzetten tegen dit instrument. Rationeel functionalisme biedt wel een belangengebaseerde verklaring voor de invloed van WTO-regels. Maar haar meest gangbare versie zou voorspellen dat we vooral exporteurs luidruchtig zouden moeten hebben zien protesteren tegen zulke maatregel, die indien geïmplementeerd en vervolgens veroordeeld door de WTO, wellicht tot een recordbedrag aan sancties zou kunnen aanleiding geven, en mogelijk escalatie tot een ware handelsoorlog. Hoewel we pan-Europese industrie- en handelsassociaties hebben zien protesteren tegen een CBT is het geen welomlijnde groep exporteurs geweest die het verzet tegen een CBT aanvoerde. Dat verzet werd gevoerd door een coalitie van handelsbesluitvormers en (voornamelijk transnationale) bedrijven uit de gereguleerde sectoren.

Van de drie bestudeerde cases is in deze de commerciële gevolgen van en internationale handelsregels over de voorgestelde maatregel het meest prominent aanwezig geweest in het besluitvormingsproces. Vanaf de allereerste keer dat een CBT politiek werd voorgesteld (door de Villepin in 2006) werd dit door toenmalig Commissaris voor Handel Peter Mandelson afgebrand omwille van de veronderstelde WTO-inconsistentie ervan en omdat het aanleiding zou geven tot een handelsoorlog. Terwijl in de cases besproken in de twee vorige hoofdstukken DG Handel en haar Commissaris zich publiek eerder gedeisd hielden, vuurde in deze de Handelscommissaris onmiddellijk op het voorstel en werd de discussie door Commissarissen in de openbaarheid gevoerd. Dit kan minstens deels worden verklaard door het feit dat de redenen voor een CBT steeds dubbelzinnig zijn geweest. Was de voornaamste bedoeling het vermijden van weglekeffecten omdat dit de doelstelling van het EU klimaatbeleid om de wereldwijde CO₂-uitstoot te verminderen zou hypothekeren? Of was de voornaamste bekommernis om negatieve competitiviteitseffecten te compenseren en banenverlies tegen te gaan, en eventueel zelfs, door de (veronderstelde) technologische voorsprong van de EU, via het klimaatpakket in combinatie met een CBT extra jobs in de EU te creëren? Dat het tweede al snel de perceptie van protectionisme wekt, en het soms zo werd gecommuniceerd, kan verklaren waarom

handelsbesluitvormers in deze case zeer snel en furieus de voorgestelde maatregel veroordeelden. Wanneer we de reactie van toenmalig Brits minister van energie Malcolm Wicks lezen (zie supra), kunnen we zelfs veronderstellen dat het feit dat het voorstel uit Franse kringen afkomstig was er voor heeft gezorgd dat het onmiddellijk het brandmerk 'protectionisme' kreeg (zie conclusies). In de Commissie net als in de Lidstaten zijn actoren steeds blijven benadrukken dat een CBT WTO-inconsistent zou zijn, zelfs nadat de WTO en UNEP in 2009 een rapport publiceerden waarin deze *a priori* veronderstelling werd ontkracht. Dit suggereert een vrij hoge mate van internalisering van de veronderstelde WTO-inconsistentie van procesnormen om een gelijk speelveld te creëren.

Wel parallel met REACH is dat de voorgestelde maatregel opnieuw vooral werd bestreden door de gereguleerde sector. Dit is meer verbazingwekkend dan bij REACH. Deze maatregel had namelijk expliciet als doelstelling om een gelijk speelveld te creëren voor de Europese bedrijven die inspanningen zouden moeten leveren in de Europese strijd tegen klimaatverandering. De verklaring is gelijkaardig aan die bij de REACH case. Een CBT zou een gelijk speelveld creëren op de Europese markt, maar aangezien wellicht zou worden geopteerd voor een systeem met importheffingen maar zonder exportsubsidies, zou het competitieve nadeel van het EHS op derde markten daarmee niet worden opgelost, wat exporterende bedrijven zou benadelen. Daarnaast en daarenboven betekent het systeem van gratis emissierechten ook dat de adaptatiekosten lager uitvallen dan wanneer de sectoren in kwestie wel ook hun rechten op de veiling zouden moeten aankopen, maar het concurrentie-effect daarvan tegenover import wordt gecompenseerd door een CBT. Zoals gezegd heeft de keuze voor gratis emissierechten voor aan weglekeffecten blootgestelde sectoren geen invloed op de totale emissiereductie in de EU of op het plafond dat aan de van aankoop vrijgestelde sectoren wordt opgelegd. Het heeft dan ook geen invloed op de inspanningen die andere sectoren moeten leveren noch een opstuwend effect op de prijs van koolstof, integendeel zou dit de prijs van emissierechten kunnen drukken (door de vraag naar emissierechten op de veilingmarkt te beperken). Daarbovenop kan het extra voordelen opleveren voor gebruikers van inputgoederen uit die sectoren, zoals bijvoorbeeld voor alle bedrijven geldt (behalve groene stroomproducenten) dankzij de vrijstelling van aankoop van emissierechten tot 2020 voor elektriciteitsproducenten. Vandaar dat weinig bedrijven er belang bij hadden wel voor een CBT als mechanisme tegen weglekeffecten te pleiten.

Eigenlijk de enigen die voluit pleitten voor een CBT waren de vakbonden (hoewel vakbonden in sommige sectoren als de staalsector het standpunt van hun bedrijfsleiders volgden en de straat op kwamen tegen het EHS). Zij hebben namelijk wel te winnen bij een CBT. Vakbonden pleiten al

lange tijd voor een verschuiving van de lasten van arbeid naar milieuvervuiling. Dit had kunnen worden gerealiseerd door een koolstofbelasting maar dit voorstel heeft het niet gehaald in de jaren 1990 (zie supra). Een EHS met volledige veiling van emissierechten zou hetzelfde resultaat hebben, en wanneer dit wordt aangevuld met een CBT aan de grenzen zou dit significante inkomsten voor de overheid kunnen genereren die dan kunnen worden gebruikt voor de verlaging van lasten op arbeid of sociale bestedingen.

We kunnen besluiten dat de bijna automatische veronderstelling van WTO-inconsistentie van een CBT bij niet alleen handelsbesluitvormers maar ook andere actoren in de EU als zelfs milieuorganisaties (wat duidt op een vorm van internalisering van WTO-regels) en de belangen van energie-intensieve bedrijven bij het alternatief voor deze maatregel (en dus bij instrumentalisering van WTO-regels) samenvielen en hebben geleid tot een sterke coalitie tegen een CBT.

HOOFDSTUK 6. CONCLUSIES: WTO-INVLOED IS WAT BINNENLANDSE ACTOREN ER VAN MAKEN?

[O]ne should not wish to divest existence of its rich ambiguity' (Nietzsche, 1974 in Flyvbjerg, 2006, p. 237)²⁶⁹

In dit concluderende hoofdstuk tracht ik de drie centrale vragen van dit proefschrift te beantwoorden. Ik ben deze studie begonnen met de assumptie te ontcrachten dat WTO-regels een direct effect hebben op EU interne regulering. *Een eerste vraag* die in deze conclusies moet worden beantwoord is *in welke mate* WTO-regels dan wel een invloed hebben op besluitvormingsprocessen over EU interne regulering en hun uitkomsten? Zouden de besluitvormingsprocessen en beslissingen er in de drie bestudeerde cases anders hebben uitgezien moesten de WTO en haar regels ter zake niet bestaan? *Een tweede vraag* is *hoe* die invloed dan wel werkt en waarom op die manier, met andere woorden ook welke belangen er achter schuilen? *Een derde vraag* is *welk theoretisch perspectief* het best de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering vat? Ik heb – zoals eerder eerlijk erkend via de dialectiek eigen aan sociaalwetenschappelijk onderzoek – een kritisch historisch institutionalistisch perspectief naar voor geschoven. In deze conclusie zal ik de balans opmaken van de meerwaarde die dit perspectief biedt om de probleemstelling mee te doorgronden. Welke interessante aspecten zou ik gemist hebben indien ik geen kritisch historisch institutionalistisch perspectief had gehanteerd? Via de analyse van de drie gevalsstudies hoop ik ten slotte een aantal bijkomende interessante lessen te hebben blootgelegd, waarvan de relevantie ook verder strekt dan de drie bestudeerde cases. Ik zal dan ook reflecteren over kwesties die niet strikt binnen het bestek van deze drie vragen vallen. Zoals het citaat bovenaan deze pagina aangeeft is het mijn belangrijkste doelstelling in dit concluderende hoofdstuk om de bevindingen uit de gevalsstudies naar een abstracter niveau te tillen, zonder echter de bijzonderheden, en zelfs grillen, ervan te ontkennen.

²⁶⁹ De titel en het citaat vormen geen tegenspraak. Dat de belangrijkste manier waarop de WTO binnenlandse politiek beïnvloedt, is door de manier waarop ze worden geïnstrumentaliseerd in besluitvormingsprocessen is dan wel de belangrijkste conclusie van dit onderzoek, zoals in deze conclusies omstandiger zal worden beargumenteerd. Maar het is geen *regel* die altijd opgaat, nog sluit het uit dat in sommige gevallen andere factoren, als internalisering van regels of de zorg om reputatiekosten, belangrijker zijn. 'Wat binnenlandse actoren er van maken' is dan ook inherent contingent.

WELKE INVLOED VAN WTO-REGELS OP EU INTERNE REGULERING?

Gegeven het uitgangspunt dat WTO-regels geen directe werking hebben in de EU, hebben zij dan wel een invloed op intern reguleringsbeleid en, zo ja, in welke mate? Ik meen dat de drie bestudeerde cases hebben duidelijk gemaakt dat WTO-consistentie in elk geval een niet onbelangrijke factor vormt die in overweging genomen wordt wanneer in de EU besluitvorming plaatsvindt over interne regulering met externe handelseffecten. Dat is op zich niet wereldschokkend, meer bijzonder is door wie, de manier waarop en om welke redenen WTO-regels worden ingeroepen. Ik ga daar in de volgende sectie dieper op in. Of, en vooral in welke mate, WTO-regels ook effectief een invloed hebben gehad op de uiteindelijke *uitkomsten* is moeilijker exact uit te maken.

In het geval van het EU verbod op zeehondenproducten is de uiteindelijke uitkomst de meest handelsbelemmerende, en lijken WTO-regels op het eerste zicht dus geen invloed te hebben gehad²⁷⁰. Wel was WTO-consistentie een voornamelijk overweging in het besluitvormingsproces op alle niveaus en binnen alle instellingen, maar hebben bijzondere omstandigheden er toe bijgedragen dat deze consideratie werd opzijgeschoven (zie volgende sectie).

In het geval van REACH is doorheen het besluitvormingsproces de regulering voor het op de markt brengen van chemicaliën stelselmatig afgezwakt en was de uiteindelijke uitkomst een stuk minder handelsbelemmerend en algemeen stringent dan de oorspronkelijke plannen. Maar hebben WTO-regels daarin wel een rol gespeeld, of was de oorspronkelijke regulering gewoon te streng *tout court*, met ‘onaanvaardbare’ gevolgen voor de competitiviteitspositie, en algemeen de rendabiliteit, van Europese bedrijven en KMO's in het bijzonder? En is de verwatering van REACH dus volledig toe te schrijven aan deze factoren, zonder invloed van de WTO? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, en al helemaal is het onmogelijk om een bepaald precies gewicht aan de verschillende motieven toe te kennen (zie *infra*). Ik heb in de gevalstudie proberen aan te tonen dat de veronderstelde of voorgestelde WTO-incompatibiliteit van REACH wel een zeer geschikt argument was voor een cruciale belangengroep, CEFIC, in het lobbyen tegen de zeer strenge en voor haar erg nadelige vroege versies van voorstellen tot regulering. Enkel door *counterfactual reasoning* kon ik trachten het belang van WTO-regels en het argument van incompatibiliteit van REACH met deze in te schatten (zie *infra* voor een kritische reflectie over

²⁷⁰ Tenzij je zou veronderstellen dat sommigen in de EU wilden tonen hoe moedig ze wel niet zijn, of hoe hoog ze oplopen met dierenwelzijn, om *zelfs tegen WTO-regels in* (of de veronderstelling van WTO-inconsistentie) een totaalverbod uit te vaardigen, maar daarvan heb ik geen enkele indicatie gevonden.

deze methode). Terwijl ik voorzichtig wil zijn om deze invloed niet te overschatten (wat verleidelijk is om zo de relevantie van dit onderzoek te verheffen), denk ik dat tegenstanders van REACH het aanzienlijk moeilijker zouden hebben gehad hun belangen te verdedigen zonder daarbij te kunnen refereren aan WTO-regels. De exacte mate waarin het argument van WTO-consistentie doorslaggevend is geweest, is niet te bepalen, maar ik hoop te hebben aangetoond dat het heeft bijgedragen tot de geloofwaardigheid en legitimiteit waarmee vooral CEFIC zich kon verzetten tegen een zeer streng REACH. Anderzijds toont de uitkomst dat we deze invloed ook niet moeten overschatten. De grote transnationale chemische bedrijven haalden één van hun voornaamste eisen, de vervanging van een op voorzorg gebaseerde benadering door één op basis van bewezen risico, niet binnen. Nochtans is dit één van de kenmerken van REACH waarvan de WTO-consistentie (in casu compatibiliteit met het Art. 2.2 TBTA) het meest twijfelachtig is. WTO-regels werden eerder in hun algemeenheid ingeroepen om de voorgestelde regelgeving (eerst) te bekritisieren en (vervolgens) af te zwakken.

In het geval van de discussie rond de introductie van een CBT in de context van het EU klimaat- en energiebeleid is een voorgesteld mechanisme met handelsversturende werking helemaal niet aangenomen. In dit geval is de invloed van WTO-regels (nog) duidelijker. Dit voorstel was van in het begin al half begraven omwille van de veronderstelde WTO-incompatibiliteit ervan. In deze gevalsstudie is opnieuw gebleken dat met dit argument van inconsistentie met internationale handelsregels andere belangen samen gingen dan het louter ‘nobeles’ streven om internationale verplichtingen na te komen en multilaterale regels na te leven, zoals normatieve en staatscentrische constructivistische theorieën zouden stellen (zie hoofdstuk 2). Het alternatief voor een CBT voor het vermijden van weglekeffecten – gratis emissierechten – kwam bepaalde belangengroepen (energie-intensieve bedrijven) beter uit en deze hebben om die reden de WTO-inconsistentie van een importbelasting op koolstof extra in de verf gezet. Hoewel opnieuw de vraag kan worden gesteld of bij het ontbreken van WTO-regels deze belangengroepen niet gemakkelijk via een andere manier een CBT zouden hebben kunnen verhinderen, lijkt deze vrij overtuigend negatief te kunnen worden beantwoord. Ik heb in het vorige hoofdstuk aangetoond dat er een paradox was in het zich verzetten tegen een CBT door energie-intensieve sectoren, terwijl hiermee het weglekrisico zou worden geneutraliseerd, meer dan door middel van de gratis emissierechten die zij als alternatief vroegen, en hebben verkregen. Zulke voorkeur hadden zij vanwege andere motieven dan het creëren van een gelijk speelveld op de interne markt. Die paradox kon worden ‘opgelost’ door de WTO-incompatibiliteit van een CBT te beklemtonen. Bovendien was de veronderstelde WTO-incompatibiliteit de voornaamste reden voor sommige

besluitvormers als toenmalig Commissaris voor Handel Mandelson en sommige handelsministers in Lidstaten om onmiddellijk de hiel in het zand te zetten. Dus lijken WTO-regels in deze case een belangrijke invloed te hebben gehad.

Besluitend voor de eerste onderzoeksvraag meen ik te hebben aangetoond dat WTO-regels in ieder geval aanwezig zijn in EU besluitvormingsprocessen over interne regulering en deze ook beïnvloeden. In elk van de cases waren overwegingen van WTO-consistentie prominent tegenwoordig als argument en discussiepunt tijdens de besluitvorming en is de richting die het besluitvormingsproces uit ging in minder handelsverstoringe richting geweest. WTO-regels lijken dus ook een effect te hebben op de *uitkomst*, al is de sterkte van dat effect moeilijk te bepalen, en lijken deze in een minder handelsrestrictieve richting te duwen, en dat komt vaak neer op een minder stringente richting in algemene zin. Deze vaststelling is echter geen wetmatigheid. Zoals de handel in zeehondenproducten case aantoont verhinderen WTO-regels, en argumenten van WTO-inconsistentie, niet dat de EU de meest handelsrestrictieve beslissing mogelijk neemt, en dus beslist om via een handelsverbod te trachten de jacht in zeehondenproducten in derde landen te reguleren of zelfs af te schaffen. In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de tweede vraag, naar de *manier waarop* WTO-regels een invloed uitoefenen.

DE MECHANISMEN VAN BINNENLANDSE WTO-INVLOED

Na hierboven, op basis van de gevalsstudies waarin dit diepgaander is geschetst, te hebben aangetoond dat WTO-regels wel degelijk een invloed uitoefenen in EU besluitvormingsprocessen over en op -uitkomsten van interne regulering, tracht ik hier te beschrijven hoe die invloed werkt, en waarom zo. Wat hierboven reeds werd aangehaald en wordt geïllustreerd door de gevalsstudies is dat het effect van WTO-regels *contingent* is. Niet alleen neemt de EU de ene keer de meest handelsverstoringe maatregel aan en beslist ze de andere keer om in voorgesteld beleid helemaal geen handelsrestrictief mechanisme op te nemen, zelfs al maakt deze beslissing de realisatie van de kerndoelstelling van dat beleid moeilijker. En heb ik dus een variatie in de invloed van WTO-regels *tussen* de cases vastgesteld. Bovendien blijkt, mijns inziens, dat *binnen* elk van de cases de strengheid van voorstellen is geëvolueerd en de uiteindelijke uitkomst telkens anders had kunnen zijn, hadden bepaalde parameters zelfs maar een kleine mate anders geweest.

Een verklaring voor zulke contingentie en variabiliteit heeft te maken met de *aard* van WTO-regels op zich. WTO-regels zijn vaag, hun toepassing steeds voor interpretatie vatbaar (zie hoofdstuk 1). Dat blijkt niet enkel uit de discussies in de gevalsstudies maar ook uit de

aanhoudende meningsverschillen over hun precieze betekenis tussen de specialisten onder de handelsjuristen. Veel verder dan dat het internationale handelssysteem discriminatie verbiedt, reikt hun eensgezindheid niet (zie *infra*). En dan nog geldt dit enkel voor *arbitrary or unjustifiable discrimination*, want anders zijn een aantal evenzeer vaag omschreven uitzonderingen onder GATT Art. XX toegelaten. Akkoorden als het SPSA en het TBTA verduidelijken deze regels enigszins, en stellen inderdaad strengere voorwaarden aan de autonomie van WTO-lidstaten om regulering te ontwerpen, als de vereiste van wetenschappelijke risicobeoordeling voor voedselveiligheidsstandaarden (zie hoofdstuk 1). Maar dan nog is er bijvoorbeeld onduidelijkheid of het SPSA al dan niet het voorzorgsprincipe erkent.

Dat WTO-regels geen direct effect hebben en vrij vaag zijn, heeft een gevolg voor de manier waarop ze een invloed uitoefenen op initiële besluitvormingsprocessen over interne regulering in de EU. Het betekent dat de vraag of een bepaald voorstel al dan niet WTO-consistent is geval per geval moet worden beoordeeld en bepaald, en dat die beoordeling niet door rechters gebeurt, maar door politieke en ambtelijke besluitvormers, daarin beïnvloed door belangengroepen. Deze beoordeling is in beperkte mate administratief geïnstitutionaliseerd: het is één van de vragen die officials in de Commissie moeten beantwoorden bij hun impactbeoordeling van voorstellen (zie hoofdstuk 1). Maar de vaagheid impliceert dat de WTO-consistentie van regulering in besluitvormingsprocessen zelf telkens het voorwerp vormt, of kan vormen, van politieke discussie en conflict. Met andere woorden is hoe (en dus ook in welke mate) WTO-regels een invloed uitoefenen op interne regulering afhankelijk van de activering van deze regels in binnenlandse besluitvormingsprocessen en van de manier waarop deze worden verondersteld en voorgesteld²⁷¹. Zo zouden we kunnen stellen dat WTO-regels steeds een sluimerende invloed hebben omdat deze in zekere mate steeds reeds zijn geïnstitutionaliseerd en geïnternaliseerd door besluitvormers (en maatschappelijke actoren), maar kan deze invloed worden versterkt (of, eerder theoretisch, afgezwakt) doordat ze actief worden ingezet (betwist) door bepaalde actoren die daar belang bij hebben²⁷². Dit komt overeen met de conceptualisering van de binnenlandse invloed

²⁷¹ Terwijl het in het eerste geval om een eerder passieve reflex gaat waarbij WTO-regels zijn geïnternaliseerd, onder andere onder invloed van de vigerende ideeën over vrijhandel en de rol van internationale (handels)regels, maar ook door de precedentscheppende invloed van eerdere beslissingen, geschiluitspraken, etc. gaat het in het tweede geval eerder om het strategisch (i.e. bewust) gebruik van een bepaalde interpretatie van WTO-regels. Dat verschil wordt soms discours versus retoriek genoemd (Hay & Rosamond, 2002). Schmidt maakt een gelijkaardig en gevat onderscheid tussen structuren en constructies: '[f]or DI [discursive institutionalism], institutions are internal to sentient agents, serving both as structures (of thinking and acting) that constrain action and as constructs (of thinking and acting) created and changed by those actors' (2010, pp. 10-11).

²⁷² Omdat de drie bestudeerde cases onwillekeurig werden geselecteerd als 'interessante cases', waarbij de saillante aard van WTO-regels vooraf bekend was, net om de manier waarop, door wie en met welke gevolgen ze besluitvormingsprocessen beïnvloeden zo exhaustief mogelijk te kunnen onderzoeken, werden geen cases beschouwd waar die invloed beperkt blijft tot een latente schaduw.

van de WTO als een schaduw, die latent aanwezig is maar door actoren kan worden versterkt, zoals in het theoretisch kader werd uitgelegd.

Wanneer we daar ook nog de rationeel functionalistische hypothesen aan toevoegen²⁷³, zouden we kunnen stellen dat WTO-regels op drie manieren een invloed uitoefenen. Ze treden ten eerste onbewust op, zijn geïnternaliseerde en (in de EU) beperkt geïnstitutionaliseerde normen die er bijvoorbeeld voor zorgen dat landen zelden nog flagrant discriminerende handelsbelemmerende regelgeving overwegen. Ten tweede fungeren ze als een retorisch instrument: WTO-regels kunnen door publieke en private actoren worden ingezet in besluitvormingsconflicten om de eigen zaak te promoten. Ze bieden een referentiefraam (een fraam van vage regels waaraan actief kan worden gerefereerd) dat de legitimiteit van sommige argumenten vergroot doordat de gebruikers ervan kunnen verwijzen naar multilaterale afspraken en de gangbare interpretaties daarvan. Ten derde hebben ze een invloed via het WTO-geschillenbeslechtingsstelsel. In de literatuur is veruit de meeste aandacht naar dat laatste gegaan, en volgens de gangbare modellen zijn de twee belangrijkste mechanismen waarlangs het geschillenbeslechtingsmechanisme binnenlandse politiek beïnvloedt vergeldingsmaatregelen en reputatiekosten. Terwijl het eerste exporteurs zou mobiliseren tegen WTO-inconsistente wetgeving zou het tweede de overheid, of bepaalde actoren binnen de overheid, aanzetten tot het navolgen van WTO-regels.

Gegeven deze drie mechanismen is de invloed van WTO-regels opnieuw van een grote verscheidenheid aan factoren afhankelijk. In het geval van het eerste mechanisme van de *mate* van internalisering en institutionalisering. De invloed van het mechanisme ‘retorisch instrument’ is onder andere afhankelijk van hoeveel en welke actoren belang hebben bij minder (handels)belemmerende regelgeving (zie *infra*), de macht van deze actoren, de mate waarin deze er in slagen de ongewenste regelgeving als WTO-inconsistent voor te stellen en de aanwezigheid, macht en retorische prestaties van belangengroepen die er belang bij hebben om WTO-regels eerder minimalistisch voor te stellen. Met betrekking tot het derde mechanisme zijn deze afhankelijk van, in de literatuur reeds meer benadrukte, factoren als het gebruik en de geloofwaardigheid van de dreiging van vergeldingsmaatregelen door benadeelde derde landen, de sterkte van exporterende belangengroepen en de grip op een besluitvormingsproces van handelsbesluitvormers.

²⁷³ Hoewel, zoals verder wordt besproken, de mobilisatie van exporteurs nauwelijks optrad, was dit mechanisme ook niet helemaal afwezig en was de zorg om reputatiekosten bij handelsbesluitvormers meer aanwezig.

Het is, als eerder gesteld, moeilijk deze mechanismen nauwkeurig te operationaliseren en te meten. Laat ik toch trachten de drie mechanismen toe te passen op de drie cases. In het geval van internalisering en institutionalisering lijkt het dat er voor WTO-regels in het algemeen weinig variatie tussen de cases is. In algemene zin lijken WTO-regels in de drie cases op een gelijkaardige manier geïnternaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Wanneer een wetgevend voorstel wordt gedaan in de EU (door de Commissie of door Lidstaten in het geval van het handelsverbod op zeehondenproducten), dan wordt in het voorstel of de begeleidende impactanalyse aandacht besteed aan de WTO-consistentie ervan. Daarnaast merken we dat WTO-regels in zekere mate geïnternaliseerd zijn, want (bepaalde interpretaties van) deze worden soms kritiekloos geaccepteerd door actoren die daar geen (onmiddellijk) belang bij lijken te hebben. Het meest duidelijk is dat voor Europarlementsleden in de INTA commissie. Het INTA heeft in haar adviezen over REACH en het klimaat- en energiepakket steeds zeer fel de WTO-consistentie van regelgeving bepleit, en deze adviezen werden telkens met grote meerderheden goedgekeurd. Wel stellen we vast dat, wellicht door vroegere geschiluitspraken, er een zekere variatie is tussen de internalisering van bepaalde specifieke WTO-regels of principes. Zo werd de CBT algemeen als WTO-inconsistent verondersteld omdat het om een procesnorm ging die een gelijk speelveld wou herstellen (zie infra), terwijl dat minder het geval was voor REACH waarvan nochtans evengoed twijfelachtig is of het aan de regel van risicobeoordeling en minst handelsverstoringe vereiste voldoet. In de factoren die het tweede mechanisme beïnvloeden is er wel variatie. In de zeehondencase hadden geen of weinig Europese belangengroepen belang bij het vermijden van de meest (handels)belemmerende uitkomst²⁷⁴. Wel waren belangengroepen actief die pleitten voor een totaalverbod als enig werkbaar alternatief, en deze hadden de steun van de publieke opinie, wat hen in staat stelde de scepsis aan vooral uitvoerende zijde op verschillende niveaus in de EU te overwinnen. In REACH en CBT waren er wel belangengroepen die veel belang hadden bij het beperken van de handelsbelemmerende en algemeen stringente invloed van de regulering. Ik leg dit in de gevalsstudies en elders in deze conclusies uitvoerig uit, dus ik ga daar hier niet dieper op in. Ook in het derde mechanisme is er variatie. Exporteurs hebben niet gelobbyd in de zeehondencase. In REACH en CBT wel, al moeten we vaststellen dat dit niet veel meer voorstelde dan het verlenen van lippendienst aan de standpunten van de gereguleerde sectoren, hun wagon aan de locomotief van deze laatste groep vast hakend. Reputatiekosten hebben sommige actoren binnen de instellingen, DG Handel binnen de Europese Commissie in het bijzonder, telkens gevoelig gemaakt voor de WTO-consistentie van voorstellen. In het zeehondendossier lijkt dat een belangrijk deel van de verklaring waarom de Commissie een

²⁷⁴ Uitzonderingen zijn importeurs van zeehondenbont, maar zij hebben niet gelobbyd, waarschijnlijk omdat dit hun product enkel negatieve reclame zou opleveren.

conditionele ban voorstelde als reactie op de totaalverboden in België en Nederland en op het verzoek om een EU totaalverbod door het EP. In REACH is DG Handel (althans publiek) op de vlakte gebleven, wellicht omdat de kolen door DG Industrie – ook omwille van andere motieven dan het vermijden van een handelsgeschil – reeds uit het vuur werden gehaald. In de besluitvorming over CBT zijn handelsbesluitvormers, en de toenmalige Europees Commissaris voor Handel in het bijzonder, onmiddellijk fel van leer getrokken tegen de vermeende WTO-inconsistente regulering.

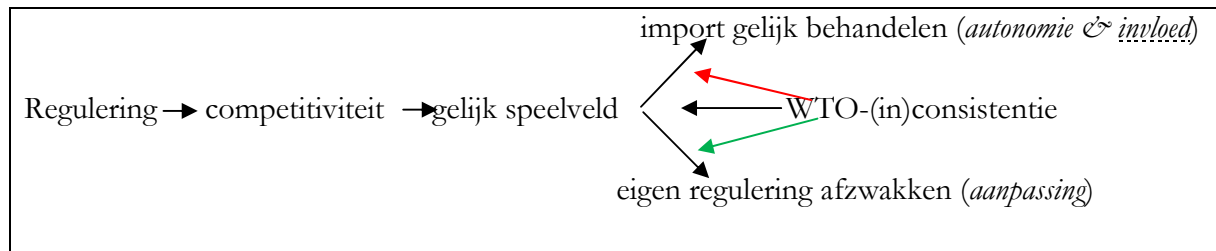
Deze laatste vaststelling brengt ons bij de intrigerende vraag waarom handelsbesluitvormers, en DG Handel in het bijzonder, in CBT zo snel, fel en publiek van leer hebben getrokken en niet in de andere twee cases. Alweer zijn verschillende verklaringen mogelijk en wellicht ook deels terecht²⁷⁵. Een belangrijke verklaring, en dus extra factor, is mijns inziens de *indruk van protectionisme*. In het geval van het zeehondenhandelsverbod was een vermoeden van protectionisme compleet ongewettigd en het argument dan ook afwezig: geen importconcurrerende industrie werd bediend door het verbieden van de import van zeehondenproducten. In het geval van REACH was het ook moeilijk om te stellen dat deze regulering bepaalde industrieën in de EU zou bevoordelen aangezien uit de industrie enkel negatieve reacties kwamen. In het geval van CBT was de perceptie van protectionisme wel aanwezig omwille van verschillende redenen. Ten eerste werd de CBT voorgesteld als een maatregel om weglekeffecten tegen te gaan zodoende via het creëren van een gelijk speelveld de competitiviteit van Europese bedrijven te vrijwaren en jobs in de EU te houden, of zelfs (via een *first-mover advantage* in groene innovatie) bij te winnen. Hoewel de bedoeling dus was om een negatief gevolg van regulering met andere substantiële objectieven (bestrijden van de klimaatverandering) te compenseren, is de associatie met protectionisme door nadruk op het behoud van productie en werkgelegenheid snel gemaakt. Bovendien lijkt ook de *bron* van het voorstel daarbij een rol te spelen. Het handelsverbod op zeehondenproducten kwam van twee kleine EU Lidstaten zonder directe belangen daarbij: België en Nederland. REACH werd op de agenda geplaatst door verschillende EU Lidstaten (de groene voorhoede) en vooral getrokken door Zweden, dat misschien wel een beetje een naïef (sic; zie hoofdstuk 4) land is maar moeilijk verdacht kan worden van een protectionistische ideologie²⁷⁶. In het geval van een CBT kwam het voorstel van Frankrijk, het land dat vaak als de leider van de ‘Club Med’ van EU Lidstaten wordt gezien dat sceptischer staat tegenover de baten van vrijhandel. De sneer van toenmalig Brits

²⁷⁵ Bijvoorbeeld dat de andere twee wereldmachten (de VS en China) in het geval van CBT gevisieerd werden, terwijl dit in de zeehondencase slechts Canada was.

²⁷⁶ Hetzelfde geldt voor de andere Lidstaten die de Commissie oorspronkelijk verzochten om een modernisering van het chemicaliënbeleid in de EU: Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, en het Verenigd Koninkrijk.

minister van energie Malcolm Wicks (zie hoofdstuk 5) toont aan dat het feit dat het idee van Frankrijk kwam inderdaad het vermoeden van protectionistische beweegredenen versterkte, en daarmee ook het verzet tegen het voorstel.

Een laatste, en misschien de meest belangrijke, opvallende vaststelling in de twee gevallen waarin WTO-regels een matigende invloed lijken te hebben gehad op de strengheid van regulering is dat dit in interactie gebeurde met het argument van competitiviteit ten dienste van de belangen van (de grootste transnationale bedrijven van) de gereguleerde sectoren. De herframing van de discussie rond het probleem van competitiviteit had, ook via de mechanismen van conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid, een belangrijke invloed op het besluitvormingsproces. Het is een vaak weerkerend gegeven, zoals in beide gevalstudies, dat met betrekking tot interne regulering en internationale competitiviteit wordt gepleit voor een ‘gelijk speelveld’ dat bedrijven moet toelaten om met gelijke wapens te concurreren met hun mededingers uit derde landen. Echter kan een gelijk speelveld met betrekking tot interne regulering steeds op verschillende manieren worden bereikt: 1) door de eigen regulering af te zwakken zodat de binnenlandse bedrijven niet zwaarder worden belast dan bedrijven uit derde landen (*aanpassing*); 2) door importeurs aan dezelfde voorwaarden te onderwerpen, en mogelijk via markttoegang andere overheden onder druk te zetten om de eigen strenge regulering over te nemen (*autonomie & invloed*); en 3) door via internationale afspraken regelgeving te harmoniseren (*uploading*; zie hoofdstuk 2 en *infra*). Het is belangrijk dat het tweede mechanisme uit twee delen bestaat. Het onderwerpen van importeurs aan dezelfde regels als binnenlandse bedrijven (*autonomie*) zorgt voor een gelijk speelveld op de binnenlandse markt maar niet op derde markten. Het optreden van een California effect (*invloed*; zie hoofdstuk 2) heeft wel ook dat externe effect. Ik ga er verder in deze conclusies op in waarom de verwachting dat de EU haar regelgeving kan exporteren doorheen het voorbije decennium is verminderd. Dat gelijke speelveld buiten de EU was een belangrijk motief voor de Europese chemische associatie om REACH af te zwakken. In CBT was deze externe dimensie voor sommige energie-intensieve bedrijven ook aanwezig (wederom vooral bij de chemische industrie), minder belangrijk voor anderen maar zij hadden dan weer te winnen bij het alternatief voor gelijke behandeling van geïmporteerde producten via een grensbelasting op koolstof: gratis emissierechten. Daarom argumenteerden ook zij dat een CBT WTO-inconsistent zou zijn. Schematisch zou, abstractie makend van internationale harmonisatie en beperkend tot unilateraal en dus ‘zuiver’ intern regulerend beleid, (het mechanisme van) de impact van WTO-regels en het WTO-(in)consistentie argument in interactie met competitiviteitsoverwegingen als volgt kunnen worden voorgesteld.



Als machtige actoren er belang bij hebben dat eigen regulering wordt afgezwakt eerder dan dat import gelijk wordt behandeld om een gelijk speelveld te herstellen, dan kunnen zij de tweede manier trachten uit te sluiten door deze route te delegitimeren door middel van het WTO-inconsistentie argument. Dat is wat we hebben zien optreden in zowel de REACH als de CBT case.

Dit overzicht laat ons toe voorzichtig een definitie te geven voor het mechanisme van de binnenlandse WTO-invloed: *de disciplinerende invloed van de WTO zal groter zijn naarmate meer en machtigere belangengroepen belang hebben bij een minder (handels)restrictieve uitkomst, naargelang de gelijke behandeling van import om competitiviteit te herstellen als onvoldoende of illegitiem wordt gezien, naarmate besluitvormers meer overtuigd zijn van WTO-inconsistentie van een voorstel, en naarmate handelsbesluitvormers meer grip hebben op het besluitvormingsproces.*

EEN KRITISCH HISTORISCH INSTITUTIONALISTISCH PERSPECTIEF?

In de vorige twee paragrafen van deze conclusie is reeds grotendeels de onderzoeksvraag van dit proefschrift beantwoord aan de hand van de drie gevalsstudies: ‘hoe, met welk effect en waarom beïnvloeden WTO-regels EU besluitvormingsprocessen over interne regulering?’ Een derde taak die ik mij aan het begin van dit concluderend hoofdstuk stelde was te beoordelen wat de toegevoegde waarde is van een kritisch historisch institutionalistisch perspectief om deze probleemstelling mee te benaderen. Anders geformuleerd: welke interessante inzichten had ik gemist had ik niet door deze bril naar de probleemstelling, en de cases in het bijzonder, gekeken? Laat ik van wal steken met deze vraag toe te passen op de alternatieve theorieën: wat had ik niet gezien had ik één van de in de literatuur gangbare benaderingen gehanteerd om het binnenlandse effect van de WTO, en internationale organisaties in het algemeen, mee te bekijken?

Ik stel vast dat de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen in de EU over interne regulering niet bevredigend kan worden verklaard door één van de drie meest gangbare verklaringen op zichzelf: realistische, staatscentrisch constructivistische (of normatieve), en

rationeel functionalistische benaderingen. Elk lossen ze wel een stuk van de puzzel op, maar zelfs door ze alle drie samen te leggen missen we een cruciaal stuk. Realisme zou voorspellen dat de EU als grootste macht ter wereld WTO-regels relatief gemakkelijk naast zich neer kan leggen wanneer ze dit wil, en deze regels enkel een invloed zullen uitoefenen in die gevallen waarin haar macht wordt gebalanceerd aan de zijde van landen die getroffen worden door een handelsrestrictieve, mogelijk WTO-incompatibele maatregel. WTO-regels zijn in die gevallen eigenlijk van secundair belang. Hoewel de uitkomsten van de gevalsstudies bewijzen lijken te leveren voor dergelijke interpretatie – de EU neemt de meest handelsverstoringende beslissing in die case waarin ‘slechts’ Canada en Noorwegen benadeeld worden (handelsverbod in zeehondenproducten) en bindt in die gevallen in waarbij de tegenstand komt van de VS en andere grote handelspartners (REACH en CBT) – kan realisme dan wel het *resultaat* verklaren maar niet (in voldoende bevredigende mate) het *proces* daartoe. Realisme gaat uit van staten als belangrijkste actoren in de internationale politiek, en hanteert het internationale statensysteem als analyseniveau. Bovendien hanteert het de assumptie van een unitaire staat met een homogeen belang. Het leidt daaruit af dat staten hun internationale verbintenissen zullen overtreden wanneer dat in het nationale belang is, en deze zullen naleven indien internationale regels worden ondersteund door dwang of machtsbalancerings. Deze gevalsstudies hebben aangetoond dat we überhaupt niet kunnen spreken van een homogeen belang en dat we de staat (in casu de Europese Unie) allesbehalve als een unitaire actor kunnen beschouwen. Staatscentrisch constructivisme stelt dat besluitvormers internationale regels zullen naleven omdat zij zich tot het internationaal systeem gebonden voelen. Zeker in de Europese Unie is dit een plausibel uitgangspunt wegens de Europese zelfverklaarde steun voor multilateralisme²⁷⁷ en de (internationale) *rule of law*. Minder dan realisme kan dit de verschillen in uitkomsten verklaren. In alle drie de gevalsstudies waren er tegenstrijdige normatieve overwegingen, namelijk vrijhandel versus: dierenwelzijn (zeehondenverbod), gezondheids- en milieubescherming (REACH) en klimaatbehoud (CBT). Er is geen goede reden denkbaar waarom de EU wel bereid zou zijn WTO-regels en de norm van vrijhandel (potentieel) te overtreden omwille van extraterritoriaal dierenwelzijn en niet voor de bescherming van de gezondheid van de eigen bevolking en het klimaat, integendeel. De verklaring moet elders liggen. Neoliberales theorieën (in dit proefschrift meestal rationeel functionalisme genoemd) argumenteren dat internationale handelsregels een invloed hebben op belangengroepenconflict, de uitkomst waarvan vervolgens wordt vertaald naar beleid. Dit komt in de meest algemene zin overeen met wat ik aanvoer in dit proefschrift, maar het verschil zit hem zowel in de *identificatie* van de relevante belangengroepen als de *mechanismen*

²⁷⁷ ‘De verbintenis van de Europese Unie tot multilateralisme is een bepalend principe van haar buitenlands beleid’ (Europese Commissie, 2003b, p. 3).

waarlangs WTO-regels worden verondersteld invloed uit te oefenen. Volgens de totnogtoe gangbare neoliberale benaderingen zijn de belangrijkste groepen importconcurrerende bedrijven en exporteurs, en mobiliseren WTO-regels via (de vrees voor) door het geschillenbeslechtsingsmechanisme geautoriseerde sancties exporteurs om WTO-compatibiliteit te promoten en de protectionistische druk op besluitvormingsprocessen afkomstig van importconcurrerende bedrijven te counteren. De gevalsstudies ondersteunen deze verklaring niet. ‘Zuivere’ exporteurs waren niet of nauwelijks actief in de drie bestudeerde gevallen, ondanks telkens expliciete dreiging met handelsgeschillen. Het waren daarentegen, vooral transnationale, bedrijven uit de gereguleerde sectoren die via hun Europese associaties WTO-compatibiliteit bepleitten, niet enkel om sancties te vermijden maar vooral omdat zij als voornaamste preferentie hadden het vermijden van strenge regulering en daaruit voortvloeiend competitiviteitsverlies op derde markten of rendabiliteit *tout court*.

Dus terwijl de beschikbare theoretische alternatieven soms verdienstelijk een bepaald deel van de binnenlandse invloed van WTO-regels belichten, schieten ze elk tekort om deze invloed ten volle te begrijpen en om de drie hier bestudeerde cases te verklaren. Een terechte vraag die hier kan rijzen is of we dan niet, in navolging van onder anderen Zangl en Beach (zie hoofdstuk 2), moeten opteren voor een integratieve (al dan niet institutionalistische) theorie, die de verschillende verklaringen samenvoegt. De mechanismen (internalisering en institutionalisering, instrumentalisering en reputatiekosten) die ik boven heb geïdentificeerd lijken die bedenking te ondersteunen. Toch meen ik dat een kritisch historisch institutionalistisch perspectief – dat inderdaad op zich ook een integratieve, eclectische theorie vormt, maar wel met duidelijke, consistente assumpties – een meerwaarde heeft gehad om deze probleemstelling mee te bestuderen. Meerbepaald meen ik dat een kritisch historisch institutionalistisch perspectief drie belangrijke facetten van de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering in de EU theoretisch belicht waaraan alternatieve perspectieven minder of geen aandacht besteden: de compartimentering van de Europese Unie; de historische bevoordeling van transnationale bedrijven; en de unieke conceptualisering van structuur en agency (de ontologische basisassumpties waaruit eigenlijk ook de twee voorgaande dimensies voortvloeien). Hoewel deze drie eigenschappen elk op zich zowel refereren aan kritische, historische en institutionalistische invalshoeken (zoals infra wordt verduidelijkt) zouden we de onderstaande kenmerken respectievelijk vooral institutionalistisch, historisch en kritisch kunnen noemen.

De compartimentering van de EU in de doorsnede van handel en interne regulering

Een eerste belangrijke toegevoegde waarde van het kritisch historisch institutionalisme dat ik in hoofdstuk twee heb ontwikkeld is de conceptualisering van de EU als een gecompartmenteerd systeem. De hierboven besproken alternatieve theorieën gaan meestal uit van de staat of overheid als unitaire actor. Andere, hier niet expliciet besproken, benaderingen als neofunctionalisme, intergouvernementalisme en *principal-agent theory* focussen dan weer vooral op conflicten tussen verschillende niveaus en/of instellingen in de EU. De gevalsstudies hebben aangetoond dat men op die manier besluitvorming in de doorsnede van twee of meer beleidsvelden (in casu milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermingsbeleid enerzijds en handelsbeleid anderzijds) niet kan begrijpen. In het theoretische hoofdstuk werd reeds uitgelegd dat deze visie op de EU als een gecompartmenteerd systeem aansluit bij historisch institutionalistische inzichten²⁷⁸. De visie op de heterogeniteit van de staat heeft ook oorsprong in kritische theorie. Zo lezen we in het invloedrijke artikel van Cox dat '[t]he unity of the state, posited by neo-realism, is fragmented [...], and the struggle for and against the imperial system may go within the state structure at both core and periphery as well as among social forces ranged in support and opposition of the system' (1981, pp. 143-144).

De hypothese dat besluitvormers uit verschillende subsystemen in de EU zich verschillend zullen opstellen ten opzichte van interne regulering met externe effecten werd telkens bevestigd. Ook het onderscheid dat het theoretisch kader maakt tussen regulatorische besluitvormers, sponsorende besluitvormers en handelsbesluitvormers doorheen de verschillende instellingen, en, hoewel in mindere mate, tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad als geheel blijkt empirisch relevant.

Zowel in de besluitvormingsprocessen over REACH als in CBT waren er openlijk spanningen binnen de Commissie. In REACH ging het meningsverschil vooral tussen DG Milieu en DG Industrie. Terwijl DG Milieu een zeer verregaande, strenge regulering voor REACH voorstond, en dit in de eerste fase van REACH waarin zij quasi autonoom de leiding had bij het ontwerpen van het Witboek ook kon doordrukken, trachtte DG Industrie onder invloed van belangengroepen uit de chemische industrie REACH af te zwakken. DG Handel sprak zich niet publiek uit over REACH²⁷⁹, maar was wel vroeg betrokken partij aangezien het vanaf 2003 hierover werd bestookt in het TBT comité van de WTO. Ook in de CBT case stonden

²⁷⁸ Via amendering kunnen ook andere perspectieven die compartimentering integreren, zie bv. Frennhof Larsen (2007) met betrekking tot de two-level game en principal-agent benaderingen.

²⁷⁹ Althans pleitte DG Handel nooit openlijk voor verwatering van de voorstellen, maar gaf Lamy op het einde van zijn termijn wel toe dat hij en zijn medewerkers er mee voor hadden gezorgd dat REACH in een minder handelsversturende richting was geëvolueerd via gebruik van 'the theme of compliance' (zie hoofdstuk 4).

verschillende DG's tegenover elkaar. Van in het begin was toenmalig Commissaris voor Handel Peter Mandelson een felle tegenstander die dit ook herhaaldelijk in de openbaarheid bracht. Toen eind 2006 het idee werd gelanceerd door eerst de *High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment* en vervolgens ook op het hoogste politieke niveau door toenmalig Frans premier de Villepin, uitte ook Commissaris voor Industrie Verheugen aanvankelijk zijn steun, om die later onder invloed van nieuwe informatie over de preferenties van de industrie en verschuiving van de parameters van het debat, terug in te trekken. Dit bevestigt de wisselende rol van DG Industrie als sponsorende actor, afhankelijk van de (gepercipieerde) invloed van de voorgestelde maatregel op de Europese industrie, en vooral op die sectoren waarmee DG Industrie een sterke band onderhoudt.

Ook in het Europees Parlement wordt de relevantie van het onderscheid tussen regulatorische, sponsorende en handelsbeleidsmakers empirisch bevestigd en komen de bevindingen overeen met de theoretische verwachtingen. De ENVI commissie is in alle cases steeds de grootste voorstander van zo streng mogelijke regulering geweest. In REACH en CBT was ze ook de (mede-)verantwoordelijke commissie en kon ze daardoor nog meer haar stempel drukken op het standpunt van het Europees Parlement, vooral in de eerste fase van het besluitvormingsproces. Wanneer door framing de parameters van het debat verschuiven en binnen de andere instellingen de institutionele verantwoordelijkheid verschuift moet het ENVI zich wel neerleggen bij het afzwakken van regelgeving. In het handelsverbod op zeehondenproducten dossier is het ENVI één van de adviesgevende commissies, maar komt haar standpunt quasi volledig overeen met het uiteindelijke rapport van de verantwoordelijke IMCO commissie. De INTA commissie speelt ook heel erg haar verwachte rol. Zeker in REACH en CBT heeft ze heel fel gepleit voor zo weinig mogelijk handelsrestrictieve beslissingen. In beide dossiers maakte het INTA duidelijk tegen unilaterale handelsbelemmerende EU regulering te zijn, en het commissiestandpunt werd telkens met grote meerderheid aangenomen. In REACH beseftte ze echter dat het besluitvormingsproces naar strengere chemicaliënregulering niet meer tegen te houden was. Het INTA riep de Commissie dan ook op om in de nabije toekomst werk te maken van internationale harmonisering van chemicaliënstandaarden. De handelscommissie slaagde er wel in REACH als 'noodzakelijke tussenoplossing' af te zwakken en vooral de last voor importeurs gevoelig te verminderen. In het handelsverbod op zeehondenproducten stelde het ontwerp INTA advies wel een opinie voor gelijkaardig aan die van het ENVI. Maar dit rapport dat pleitte voor een onvoorwaardelijk handelsverbod werd weggestemd.

Ook de Raad was in elk dossier verdeeld. Dit is niet verwonderlijk, gezien in de Raad verschillende territoriaal-economische en ideologische preferenties zijn vertegenwoordigd. We stellen vast dat de posities zowel door economische belangen als ideologische visies worden gestuurd, waarbij deze soms contradictoir zijn, zoals in het geval van Zweden en Duitsland in REACH. De manier waarop een dossier wordt geframed en welke instellingen op Europees niveau en binnen de Lidstaten verantwoordelijk zijn, heeft een belangrijke invloed op welk standpunt het uiteindelijk zal halen. Een interessante ‘anekdote’ die bevestigt dat het, vooral in besluitvormingsprocessen in de doorsnede van verschillende beleidsdomeinen, gepast is om *advocacy coalitions* als meest coherente actoren te conceptualiseren eerder dan instellingen of, in casu, Lidstaten was dat in REACH milieu-ministers van Duitsland en Zweden zich gezamenlijk afzetten tegen het standpunt van de Duitse minister van industrie.

Deze verdeeldheid onder EU besluitvormers over beslissingen in de doorsnede van externe handel en interne regulering blijft niet beperkt tot de hier bestudeerde cases. Elders verwees ik al naar gelijkaardige gevallen in het verleden (o.a. voetklemverbod, GGO's en met chloor behandelde kippen), recent is opnieuw onenigheid aan de oppervlakte gekomen over het verbieden van vlees van gekloonde dieren (Rankin, 2011). Terwijl het Europees Parlement druk uitoefent om een verbod op vlees en melk van gekloonde dieren en hun nakomelingen, zijn de Commissie en vele Lidstaten voorstander van een beperktere, tijdelijke ban die enkel zou gelden voor de gekloonde dieren zelf en niet voor hun nageslacht. Opnieuw zijn handelseffecten en WTO-regels een cruciale factor. Ook met betrekking tot het recente EU–Zuid-Korea Vrijhandelsakkoord zijn meningsverschillen tussen en binnen de instellingen duidelijk opgetreden en slechts moeizaam weggemasseed. Verschillende Commissarissen stonden kritisch tegenover het akkoord omwille van de effecten op verschillende Europese sectoren (voornamelijk de automobielsector) en de *duty drawback* clause in het akkoord (zie Elsig & Dupont, 2010). Ook sommige Lidstaten waren ontevreden en de oppositie van Italië kon slechts op het nippertje worden weggewerkt. In het Parlement was het INTA, nadat enkele wijzigingen waren doorgevoerd op het vlak van de *special safeguard* clause enthousiast over het akkoord, maar waren enkele andere comités en vooral de Groene Groep kritisch, onder andere over de afspraken die gemaakt werden over de matiging van Koreaanse regulering van emissiestandaarden voor auto's (Brand, 2011). Besluitvorming in de doorsnede van handel en marktcorrigerende beleidsdomeinen, zowel intern als internationaal, is een toenemend en relevant fenomeen en verdient dan ook verder onderzoek in de toekomst (zie infra).

De historische bevoordeling van transnationale bedrijven

Naast de indeling van besluitvormers in publieke subsystemen werd ook de relevantie van de classificatie van belangengroepen bevestigd. Non-profit niet-gouvernementele belangengroepen (milieu- en consumentenbeschermingsorganisaties) speelden hun verwachte rol en pleitten steeds voor zo streng mogelijke regulering. Zij werden daarin soms gedwongen argumenten van WTO-incompatibiliteit te weerleggen, zoals in REACH²⁸⁰, en leken ook WTO-normen in zekere mate te hebben geïnternaliseerd, zoals in CBT. Onder industriële en commerciële belangengroepen bleek de rol van exporteurs veel minder exclusief en centraal te staan dan door het rationeel functionalisme wordt verwacht. Importeurs waren prominent aanwezig in het besluitvormingsproces over REACH, wat verklaard kan worden doordat zij met grote kosten (zouden) worden geconfronteerd door hun verantwoordelijkheid om geïmporteerde chemicaliën, ook deze vervat in producten en substanties, te registreren en te testen. Importconcurrerende jagers, importeurs en exporteurs hebben zich nauwelijks bemoeid met de besluitvorming over het handelsverbod op zeehondenproducten. Binnenlandse producenten, *in casu* Europese zeehondenjagers, die zouden hebben kunnen profiteren van een louter handelsverbod zijn ten eerste verwaarloosbaar aanwezig in de Europese Unie en waren ten tweede evenzeer slachtoffer van een compleet productie- en handelsverbod²⁸¹. Importeurs van zeehondenproducten waren er wel maar hebben zich niet geroerd²⁸². Maar, vanuit het rationeel functionalisme theoretisch verrassend, exporteurs hebben zich niet actief ingezet om het verbod tegen te houden. Nochtans dreigde Canada met een geschil bij de WTO dat zou kunnen leiden tot tegenmaatregelen tegen Europese export. En bovendien zaten EU–Canada vrijhandelsonderhandelingen in de pijplijn en werd gespeculeerd dat deze op de helling zouden kunnen komen te staan ten gevolge van het verbod. De rationeel functionalistische literatuur over naleving van WTO-regels biedt zelf een deel van de verklaring voor het niet optreden van mobilisatie door exporteurs in deze case: *‘precision about which exporters will bear the costs of retaliation in a trade dispute works to mobilize exporting interests who would otherwise have no involvement in the trade dispute. Given the potential of a market loss, they will press governments to uphold trade rules. The higher the probability that the retaliatory action will hurt them, the greater their interests in expanding resources to maintain liberal trade at home’* (Goldstein & Martin, 2000,

²⁸⁰ En huurden daartoe zelfs privaat juridisch advies in die WTO-regels minimaal interpreterden.

²⁸¹ Theoretisch waren andere mogelijke belanghebbende economische spelers bij een productie- en handelsverbod producenten van substitutiegoederen voor zeehondenpels. Stel dat voor het vervaardigen van bontjassen de pels van zeehonden perfect vervangbaar is door deze van zilvervossen, dan zouden bijvoorbeeld Europese jagers op zilvervossen een handelsverbod in zeehondenproducten genegen kunnen zijn geweest. In de praktijk stellen we het omgekeerde vast. Europese jagers waren de grootste interne critici van het verbod, omdat zij vreesden dat dit ook een averechtse uitwerking zou hebben op de regulering van de jacht in de EU.

²⁸² Mogelijk omdat bijvoorbeeld textielproducenten in Italië die gebruik maken van zeehondenbont negatieve publiciteit vreesden van openlijke oppositie tegen een maatregel die zeer breed gedragen wordt door de publieke opinie.

pp. 608-609, eigen nadruk; zie hoofdstuk 2). In dit geval heeft Canada wel herhaaldelijk luidruchtig verkondigd dat zij een geschil voor de WTO zou starten indien de EU zou doorzetten met haar handelsverbod op zeehondenproducten. Maar zij heeft nooit *precies* aangegeven welke exporteurs zij zou treffen met tegenmaatregelen. Op die manier heeft Canada misschien kansen laten liggen om het besluitvormingsproces in de EU te beïnvloeden, al zou ook de doeltreffendheid van preciezere dreiging onzeker zijn geweest. Exporteurs, geheel onzeker over de kans dat hun export zou worden getroffen door tegenmaatregelen als uitkomst van een WTO-geschil, zien een kosten-baten analyse van investeren in oppositie tegen het verbod dan ook negatief uitvallen. Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven is het ook nog maar de vraag of Canada wel bereid was het conflict met de EU op die manier op de spits te drijven. We kunnen concluderen dat de kritiek op de rationeel functionalistische verklaring van binnenlandse WTO-invloed zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 door de gevalsstudies wordt ondersteund.

Het waren, zowel in REACH als in CBT, de Europese associaties van de gereguleerde sectoren, gedomineerd door transnationale bedrijven, die een sleutelrol vervulden en daarbij WTO-consistentie als een belangrijk argument hanteerden om het besluitvormingsproces in de door hen gewenste (minder stringente) richting te sturen. Dat geldt zowel voor de chemische sector in REACH als voor de energie-intensieve sectoren en de Europese koepelfederatie BusinessEurope bij uitbreiding in CBT. Een WTO-geschil en tegenmaatregelen tegen hun export is slechts van secundair belang in hun verzet. Hun competitiviteit buiten Europa en rendabiliteit in het algemeen is wat werkelijk er toe doet en WTO-consistentie is één van de argumenten die zij als retorisch instrument gebruiken om hun preferentie tegen (handels)belemmerende regelgeving te promoten. Daarnaast gebruiken zij ook argumenten in verband met werkgelegenheid, de belangen van KMO's (bij het vermijden van '*red tape*') en soms zelfs dierenwelzijn.

Een verklaring voor de bevinding van weerstand tegen strenge, handelsbelemmerende regelgeving door de Europese associaties van de sectoren die worden gereguleerd, in plaats van *rent-seeking* gelobby om protectionistische regulering waartegen dan 'onzijdige' exporteurs in het verweer moeten, is dat deze Europese associaties worden gedomineerd door grote, multinationale bedrijven die ook buiten Europa actief zijn. Dit geldt zeker voor associaties in sectoren die een zeer hoge graad van industriële concentratie hebben, zoals het geval is in bijvoorbeeld de chemische sector en zeker binnen haar Europese associatie CEFIC (zie hoofdstuk 4 en ook De Bièvre, 2003, p. 26). Zulke multinationale bedrijven hebben geen belang bij handelsbelemmerende regelgeving die hen potentieel zou kunnen afschermen van internationale

competitie. Dit heeft verschillende redenen: zij verwezenlijken een significant deel van hun omzet via export buiten Europa, en op derde markten riskeren zij verlies aan concurrentiekracht te lijden door strengere Europese regelgeving; zij produceren ook buiten Europa; en voeren afgewerkte producten en inputgoederen die zij verder verwerken in, vaak via intrabedrijfshandel dat een alsmaar groter deel van de wereldhandel vertegenwoordigt. Internationalisering zorgt er met andere woorden voor dat de grenzen tussen exporterende bedrijven, importerende bedrijven, en importconcurrerende bedrijven steeds vager worden. Internationalisering versterkt het aandeel en de positie van transnationale bedrijven in ‘nationale’ economieën wat via een feedback effect opnieuw de steun voor vrijhandel doet toe- en voor protectionisme doet afnemen en zo een vicieuze cirkel vormt (Strange, 1985; Milner, 1988 en 1999 en met Keohane 1996; Hanson, 1998, p. 61 e.v.; van Apeldoorn, 2002)²⁸³. Ik stel in deze studie vast dat zo een feedback effect en vicieuze cirkel ook een invloed heeft op interne regulering.

Dat we in twee van de drie cases constateren dat bedrijven uit de gereguleerde sector handelsbelemmerende regelgeving niet nastreven maar zelfs bestrijden, is dus, maar niet enkel, resultante van een economisch feedback effect ten gevolge van internationalisering. Zoals eerder gezegd speelt ook mee dat regulering in de EU sinds de Europese Eenheidsakte en het ‘Europa 1992’ programma bijna volledig op Europees niveau wordt beslist (zie hoofdstuk 1). Het is al vaak opgemerkt dat *‘the unintended consequences of decisions to deepen European integration after 1985 have promoted globalization’* (Ross, 1998, p. 179 in Rosamond, 2005, p. 25; Hanson, 1998). Dit proefschrift toont een manier waarlangs dit gebeurt. De belangengroepen die op Europees niveau actief zijn, worden sindsdien meestal gedomineerd door grote, multinationale bedrijven en zulke bedrijven hebben ook individuele, goede contacten met de Europese instellingen²⁸⁴. Niet alleen hebben transnationale bedrijven meer capaciteit om zich op Europees niveau te organiseren en hebben zij daar meer belang bij, zij vinden ook een gewillig oor bij de Europese Commissie. Verschillende auteurs hebben aangetoond dat vooral de Europese Commissie het meest geïnteresseerd is in transnationale bedrijven en transnationale belangengroepen die hen onder

²⁸³ In 2009 gaf Dani Rodrik dat ook nog als één van de (drie, naast ideeën en instituties) verklaringen voor waarom *‘the dog failed to bark’*, i.e. we geen (verwachte en gevreesde) plotselinge toename van protectionisme hebben meegemaakt na de financieel-economische crisis. Hij heeft het over *‘significant changes in the underlying configuration of political interests in favor of open trade. For every worker and firm affected adversely by import competition, there is one or more worker and firm expecting to reap the benefits of access to markets abroad. The latter have become increasingly vocal and powerful, often represented by large multinational corporations’*.

²⁸⁴ Kleine en middelgrote ondernemingen zijn vaak minder actief in (Europese associaties in) Brussel (zie o.a. Shaffer, 2003, p. 111). Het is voor hen veel moeilijker om (succesvol) te lobbyen in Brussel omdat zij daartoe de middelen ontberen, en zij vaak niet over de talen- of technische kennis of gewoon de tijd beschikken om te interageren met Commissie ambtenaren of medewerkers van associaties. Voor KMO’s die vooral op lokale basis actief zijn, is Europese regulering vaak ook minder relevant dan voor transnationale bedrijven die pan- en/of extra-Europees actief zijn.

andere van nuttige informatie over de gevolgen van beleid kunnen voorzien en bovendien geloofwaardig kunnen claimen een Europees, eerder dan een lokaal of nationaal, belang te verdedigen (Bouwen, 2002; Princen & Kerremans, 2008, p. 1133; Woll, 2009). Importconcurrerende bedrijven en binnenlandse bedrijven, zeker wanneer zij slechts op nationale basis actief zijn, zijn niet of nauwelijks vertegenwoordigd op het Europese niveau en verdedigen hun belangen meer langs het niveau van de Lidstaten. Maar ook daar zorgt een mechanisme er voor dat de kans dat zeer strenge regulering wordt bepleit, en aangenomen, verkleint. Wanneer zeer verregaande EU regulering wordt voorgesteld, is dat vaak niet enkel in het nadeel van multinationale ondernemingen in Europa, zoals boven beschreven. Het is meestal ook in het nadeel van bedrijven die het meest achterop liggen qua innovatie (bijvoorbeeld op het vlak van milieuvriendelijke infrastructuur) en dus het meest zullen moeten investeren in het aanpassen van hun productieproces om tegemoet te komen aan de nieuwe Europese regelgeving. Die bedrijven zijn ook nog eens vaak geconcentreerd in bepaalde Lidstaten waar zij bijgevolg een belangrijke politieke factor vormen, waardoor het uiteindelijk moeilijk is om een gekwalificeerde meerderheid voor zeer strenge regulering te vinden. Dat maakt dat de belangen van transnationale Europese bedrijven en nationaal actieve bedrijven in de minst gereguleerde EU Lidstaten dus *de facto* vaak gelijklopen. Er ontbreekt een natuurlijke cohesie (Cox, 1981, p. 150) van belangen tussen nationale en Europees-georiënteerde bedrijven, die wel in veel grotere mate bestaat tussen mondiaal-georiënteerd transnationaal kapitaal.

De historische economische en politieke processen van globalisering en Europese integratie hebben dus de macht van transnationale bedrijven versterkt. Vooral het Europa 1992 programma en de Verdragshervormingen van de Europese Eenheidsakte en Maastricht zijn daarin belangrijk geweest. Maar ook de afronding van de Uruguay Ronde en de oprichting van de WTO. Deze processen zitten in elkaar verstrengeld en versterken elkaar (zie ook van Apeldoorn, 2002). We zouden kunnen stellen dat het door zulk dooreengevlochten proces van Europese en internationale afspraken en economische belangen is dat internationale regels in de EU kracht verwerven.

Dit sluit opnieuw aan bij een kritisch perspectief op internationalisering. Cox verbond dit ook met een verschuiving van de macht in nationale bureaucratieën toen hij, al in 1981, schreef dat:

‘[T]he internationalisation of the state gives precedence to certain state agencies – notably ministries of finance and prime ministers’ offices – which are key points in the adjustment of domestic to international economic policies. Ministries of industries, labour ministries, planning offices, which had been built up in the context of national

corporatism, tended to be subordinated to the central organs of internationalised public policy. As national economies became more integrated in the world economy, it was the larger and more technologically advanced enterprises that adapted best to the new opportunities. A new axis of influence linked international policy networks with the key central agencies of government and with big business. This new informal corporative structure overshadowed the older more formalised national corporatism and reflected the dominance of the sector oriented to the world economy over the more nationally-oriented sector of a country's economy' (p. 146).

De unieke conceptualisering van structuur en agency

In het theoretische hoofdstuk legde ik uit dat ik kritisch historisch institutionalisme als het meest geschikte politiekwetenschappelijke perspectief beschouw om de probleemstelling van dit proefschrift mee te benaderen omwille van de manier waarop deze theorie omgaat met de relatie tussen structuur en agency. Kritisch historisch institutionalisme gaat er daarbij vanuit dat deze niet los van elkaar bestaan of kunnen worden gezien, dat structuren steeds de mogelijkheden en vrijheid van actoren beïnvloeden (zowel beperkend als versterkend) maar tegelijkertijd ook continu beïnvloed worden door het gedrag van actoren. Daarom werd gesteld dat we moeten focussen op de interactieve mechanismen tussen beide: 'strategische actie' en 'strategisch selectieve context'. Daarbij zijn reële instituties belangrijk, maar steeds onderhevig aan cognitieve en discursieve factoren als percepties, (strategisch) leren en framing die een invloed hebben op besluitvormingsprocessen, onder andere via conflictuitbreiding en verschuiving van institutionele verantwoordelijkheid. Ik meen, en heb dit elders reeds uitvoerig besproken, dat dit theoretisch perspectief erg verhelderend is geweest om de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering in de EU te begrijpen.

Wat de gevalsstudies hebben duidelijk gemaakt is dat we de binnenlandse invloed van de WTO enkel kunnen begrijpen in de context van de ruimere internationale handelsstructuur (zie holistisch kritisch historisch institutionalistisch model in hoofdstuk 2). De oprichting en evolutie van de WTO als institutie is het product van algemenere tendensen, thans van een neoliberale tijdperk. Dus waar interpretaties van vage WTO-regels in concrete besluitvormingsprocessen eerder als retoriek kunnen worden gezien, zijn deze ingebed in een ruimer (internationaal macro-economisch) discours en mondiale economische structuur, en interpretatie van deze regels en de manier waarop ze worden ingezet dus afhankelijk van dit ruimere discours. Volgens sommige (progressieve) handelsjuristen zijn de regels van de WTO juridisch-formeel nauwelijks strenger dan vijftig jaar geleden het geval was onder de GATT. Maar in een neoliberale tijdperk worden ze strenger geïnterpreteerd en op enkele kritische groepen na wordt dit ook als legitiem beschouwd.

Daarbij past de bedenking dat indien neoliberalisme aan legitimiteit verliest door gebeurtenissen binnen (zie infra) of buiten het handelssysteem (door bijvoorbeeld een crisis gestart in het financiële systeem), de WTO mee in diskrediet zou kunnen komen, of, omgekeerd, dankzij de flexibiliteit van haar regels deze toleranter kunnen worden geïnterpreteerd en de organisatie zich kan aanpassen aan gewijzigde omstandigheden.

Gezien het belang van deze ruimere context, en conform de doelstelling van kritisch onderzoek, zal ik hieronder enkele meer algemene interessante lessen die voortvloeien uit de gevalsstudies bespreken. Ik focus daarbij vooral op de meest belangwekkende bevindingen met betrekking tot die aspecten die ook in de literatuurstudie aan bod kwamen.

ANDERE INTERESSANTE LESSEN

Het belang van (gepercipieerde) belangen

Een interessante conclusie – die opnieuw strookt met een kritisch historisch institutionalistisch perspectief en dus ook hierboven had gekund (en ook overlapt met bepaalde delen supra) – betreft het belang van welke groepen in de EU belang hebben bij minder handelsverstoring of in het algemeen strenge regulering. Volgens de dominante rationeel functionalistische benadering van de binnenlandse invloed van WTO-regels zijn het ‘onzijdige’ exporteurs die in conflict zullen treden met import-concurrerende bedrijven – die belang hebben bij strenge regulering die de markt afschermt – en minder strenge regulering zullen bepleiten om sancties te vermijden. Realisme en staatscentrisch constructivisme besteden weinig aandacht aan de rol van binnenlandse belangengroepen en conflict tussen deze. In dit proefschrift is duidelijk geworden dat welke groepen belang hebben bij meer of minder strenge regulering weldegelijk een grote invloed heeft. Zo stelden we vast dat in REACH en CBT respectievelijk een minder strenge en geen handelsverstoring uitkomst het resultaat was van de druk van de gereguleerde sectoren, die in hun streven WTO-regels instrumentaliseerden.

Met andere woorden is het noodzakelijk aandacht te verlenen aan de ‘*domestic interest structure that underpins regulatory internationalization*’ (Falkner, 2007, p. 511; zie hoofdstuk 2). Zulk perspectief kan dan een verklaring bieden voor de vaststelling dat de kans op WTO-incompatibiliteit van EU regulering groter is voor sommige sectoren dan voor andere. Terwijl volgens het rationeel functionalisme het voor de binnenlandse invloed van de WTO niet uitmaakt in welke sector wordt gereguleerd (wat uitmaakt is de dreiging van tegenmaatregelen en de daardoor

teweegebrachte mobilisatie van exporteurs), is het volgens deze benadering geen toeval dat de EU in sommige sectoren veel strengere regulering aanneemt dan in andere. Het is vervolgens geen toeval dat de EU vaker voor de WTO wordt gedaagd voor regulering van de landbouw en veeteelt (vb. GGO's en hormonen) dan voor andere sectoren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld in de chemicaliënsector is de Europese landbouw- en veeteeltsector²⁸⁵ gericht op de Europese markt en in internationaal perspectief niet of veel minder competitief²⁸⁶. Bovendien hebben Europese landbouwbedrijven, in tegenstelling tot bijvoorbeeld opnieuw de chemicaliënsector, geen directe investeringen of filialen in derde landen²⁸⁷. De Europese landbouw- en veeteeltsector heeft dan ook minder te verliezen bij strenge regulering, integendeel, en Europese landbouw- en veeteeltbedrijven zullen daarom in tegenstelling tot de transnationale chemicaliënbedrijven niet pleiten tegen zulke strenge regulering en dus ook het belang van WTO-regels minimaliseren.

Dit biedt ook een verklaring voor de verschillende conclusies die Hanson (1998) en Young (2004) trekken met betrekking tot de invloed van de voltooiing van de interne markt (en internationalisering in het algemeen) op de internationale openheid van de EU (zie hoofdstuk 2). Van de twintig '*regulatory peaks*' in de EU in 2003 die Young oplijst (2004, p. 398), hebben er veertien betrekking op landbouw- of veeteeltproducten, en slechts drie op industriële producten, die dan nog alle betrekking hebben op vliegtuigen. Young vergeet in dit artikel deze belangrijke vaststelling te maken. De regulatorische pieken duiken dus op in de landbouw- en veeteeltsector, waar een combinatie van gebrek aan competitiviteit van de Europese producenten en sterke

²⁸⁵ Hiermee wordt de echte primaire sector bedoeld. De Europese agro- en voedingsindustrie (verwerkende nijverheid) is in sommige producten wel zeer internationaal competitief.

²⁸⁶ Ook hiervoor is een 'historische' verklaring, namelijk het belang van sequentie. Zowel de hormonen ban in de jaren tachtig als de GGO ban in de jaren negentig werden oorspronkelijk aangenomen als reactie op voedselveiligheidsschandalen en publieke onrust. Deze werden oorspronkelijk niet aangenomen om Europese producenten te beschermen, werden zelfs door besluitvormers noodzakelijk geacht om het vertrouwen van de consument te herstellen en dus de handel aan te zwengelen. Maar door zulke EU verboden op technieken die efficiëntiebevorderend werken (groeihormonen zorgen voor meer en 'beter' vlees per dier, GGO's voor 'sterkere' gewassen), hebben Europese veetelers, respectievelijk landbouwers, wel competitiviteitsverlies opgelopen ten opzichte van hun internationale concurrenten die wel van zulke technieken gebruik maken. Dat (naast institutionele moeilijkheden, zie supra) maakt het moeilijk voor de EU om zulke regulering weer te verwijderen. Op het moment dat deze twee reguleringen voor de WTO werden gedaagd, waren zulke protectionistische motieven al aanwezig, wat heeft bijgedragen tot hun veroordeling.

²⁸⁷ Dit globale gegeven zou ook een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de vreemde vaststelling dat het SPSA significant verregaandere beperkingen oplegt aan overheden om voedselveiligheidsstandaarden aan te nemen dan het TBTA doet voor technische standaarden. Doordat de industriële sector meer is geïnternationaliseerd dan de landbouwsector (vooral wat betreft buitenlandse directe investeringen en filialen), en technische standaarden over het algemeen ook minder publieke aandacht trekken, kunnen we veronderstellen dat TBT regulering over het algemeen, via een mechanisme dat we 'zelfbeheersing' zouden kunnen noemen, minder (handels)restrictief zal zijn, en dat daarom onderhandelaars in de Uruguay Ronde minder de behoefte hadden strenge regels aan te nemen (de omgekeerde redenering is natuurlijk dat het voor onderhandelaars makkelijker zou moeten geweest zijn om een verregaand TBTA af te sluiten en we dat dus ook als resultaat zouden verwachten). Ook het feit dat de SPS onderhandelingen in de schaduw van het hormonengeschil plaatsvonden, wordt soms als een verklaring voor de strenge regels gegeven, al maakt dit de aanvaarding van deze door de Europese Unie enkel raadselachtiger (maar zie Skogstad, 2001; en hoofdstuk 1).

publieke preferenties voor hoge mate van bescherming tot strenge regulering leiden, eerder dan de institutionele verklaring van interne dynamieken van EU besluitvorming die Young naar voren schuift. In industriële producten gaat wel de institutionele bias van Hanson op die het relatief eenvoudig maakt voor bedrijven om zeer strenge (en dus handelsrestrictieve) regulering tegen te houden door de vele *veto points*, zoals in dit proefschrift aangevoerd nog versterkt doordat dit kan worden gelegitimeerd via het argument van WTO-compatibiliteit. Zoals in hoofdstuk 2 besproken zorgt de focus op de landbouw- en veeteeltsector in Young zijn recente paper (2011a) over de invloed van de WTO op de EU ook voor een bias naar weinig invloed.

De dialectiek van interne regulering–internationale handelsregels en de reputatie van de WTO

Dat WTO-consistentie als een argument wordt gebruikt in besluitvorming over interne regulering kan op langere termijn een invloed hebben op de uitstraling en de reputatie van de Wereldhandelsorganisatie. Het is bijvoorbeeld afwachten wat de uitkomst wordt van het WTO-geschil over het EU handelsverbod op zeehondenproducten. Daar moet de WTO, in een zaak die vele gelijkenissen heeft met *tuna-dolphin* en *shrimp-turtle*²⁸⁸, opnieuw een uitspraak doen over de vraag of de handel mag belemmerd worden op basis van proces of productiemethoden. De beslissing zal ongetwijfeld opnieuw een effect hebben op het imago van de WTO: ofwel haar verder ‘vergroenen’ zoals de tweede shrimp-turtle uitspraak deed ofwel opnieuw bij sommigen de kritiek ontlokken dat de organisatie eenzijdig commerciële belangen boven andere doelstellingen plaatst (zie hoofdstuk 1). Ondanks veel kritiek van milieu- en consumentenorganisaties stellen we vast dat totnogtoe in geschillen de regels van de TBTA en SPSA niet of nauwelijks strenger zijn geïnterpreteerd dan deze door de onderhandelaars in de Uruguay Ronde op papier werden gezet. Zoals ook Pascal Lamy in 2004 erkende, heeft het WTO-GBO een evenwichtige balans gevonden tussen het verwijderen van handelsbelemmeringen en staten toelaten hun eigen niveau van beschermende regulering te behouden (zie hoofdstuk 1). Zoals eerder besproken is dat vooral de verdienste van het politiek bewuste Beroepsorgaan geweest, dat in sommige geschillen de meer radicale uitspraken van het panel heeft herzien.

Maar dit proefschrift wijst op een ander gevaar voor de legitimiteit van de WTO, namelijk een meer restrictieve interpretatie tijdens initiële besluitvormingsprocessen dan op papier of in

²⁸⁸ Een belangrijk verschilpunt tussen het EU handelsverbod op zeehondenproducten en *tuna-dolphin* en *shrimp-turtle* is dat in deze laatste twee gevallen strenge processtandaarden niet enkel door milieu- of dierenrechtenNGO's werd gesteund, maar ook door Amerikaanse tonijn-, respectievelijk garnalenvissers. Er was dus sprake van een *Baptist-bootlegger* coalitie, daar waar in het EU zeehondenhandelsverbod enkel 'Baptisten' actief waren.

jurisprudentie, naar voor geschoven door belangengroepen en besluitvormers die hun standpunt verdedigen door de schuld op de WTO te schuiven²⁸⁹. In alle drie de gevalsstudies werd tijdens het besluitvormingsproces in de Europese Unie gediscussieerd over de WTO-consistentie van verschillende versies van voorstellen. Door groepen die daar belang bij hadden, werden WTO-regels zeer restrictief geïnterpreteerd en voorgesteld. In REACH en CBT werd de voorgestelde regulering telkens (minsten deels) aangepast in de zin die werd gewenst door de groepen die WTO-consistentie als argument hanteerden.

WTO-regels lijken dus het effect te hebben van een extra bewijslast voor zij die regulering vragen en ontwerpen. Zowel in REACH als in CBT benadrukten bepaalde actoren de WTO-inconsistentie van voorstellen terwijl de compatibiliteit ervan wel onzeker was, maar allesbehalve een vaststaand feit. Zelfs de strengste versie van REACH behandelde gelijke producten (die chemicaliën bevatten, met objectief onderscheid naargelang volume, gevaar, etc., zie hoofdstuk 4) gelijk, en discrimineerde dus niet tussen leveranciers uit derde landen of tussen buitenlandse en in de EU geproduceerde gelijke goederen. CBT was een controversiëler geval, niet in het minst omdat het om een processtandaard gaat en het herstel van competitiviteit een doelstelling was, maar handelsjuristen zijn verdeeld over de WTO-regels ter zake en het WTO-Secretariaat zelf heeft in 2009 de mogelijke WTO-consistentie van zulke maatregel bevestigd (zie hoofdstuk 5).

We stellen dus vast dat de tegenstanders van strenge regulering een striktere interpretatie aan WTO-regels lijken te geven dan deze op papier hebben. In REACH en CBT heeft dit ook tot respectievelijk aanpassing en niet-aanname van regulering geleid. Het lijkt alsof tegenstanders van strenge regulering, transnationale bedrijven in het bijzonder, het voorstellen alsof de WTO een algemeen recht tot markttoegang verleent, die enkel in strikt omschreven en geïnterpreteerde gevallen mag worden overschreden (een strenge interpretatie van deze opgenomen in GATT Art. XX), en deze visie bleek soms ook onder besluitvormers, als in het INTA, aanwezig. Ook onder handelsjuristen bestaat hierover discussie²⁹⁰, maar Howse en Regan stellen dat de WTO en haar

²⁸⁹ Enkele maanden voor het indienen van dit proefschrift stond er nog een bericht in een Nederlandstalige Belgische krant dat verslag uitbracht van een recent voorbeeld van zulk 'schuld schuiven op' door DG Handel. Het gaat om het, naar verluidt, tegenhouden door Commissaris voor Handel Karel De Gucht van een Commissievoorstel tot regulering dat een CO₂ limietwaarde voor teerzand (een energiebron die nog meer CO₂-uitstoot zou veroorzaken dan de klassieke fossiele brandstoffen) zou invoeren. Die obstructie door de Handelscommissaris zou er zijn gekomen op vraag van Canada, waarmee vrijhandelsonderhandelingen worden gevoerd. Een woordvoerder van DG Handel zou daarop hebben gereageerd met '[d]it is een interne kwestie. Bovendien is het belangrijk dat Europese beslissingen niet ingaan tegen de regels van de Wereldhandelsorganisatie' (De Busschere, 2011).

²⁹⁰ Howse en Regan (2000) noemen dit het meest diepgaande intuïtieve meningsverschil dat er bestaat over de geest van de WTO.

regels enkel een recht-tegen-discriminering waarborgt, met op sommige vlakken enkele meer verregaande regels (2000, p. 257, zie supra)²⁹¹.

We zouden dus hier, en als meest abstracte conclusie met betrekking tot dit proefschrift, kunnen stellen dat inherent vage WTO-regels het effect hebben die binnenlandse actoren er aan geven: *‘WTO-rules are what domestic actors make of it’*²⁹². Wat van haar regels gemaakt wordt, kan vervolgens afstralen op de legitimiteit van de WTO. Vaak wordt gesteld dat de beruchte *battle of Seattle* tegen de WTO in 1999 voor een belangrijk deel was ingegeven door de toenmalige perceptie van velen dat de WTO een heel gamma aan binnenlandse beleidsbeslissingen zou verhinderen. In de jaren nadien lijkt de WTO iets minder controversieel geworden. De tweede *shrimp/turtle* uitspraak die procesgebaseerde importrestricties toeliet zou onder andere hebben bijgedragen tot herstel van eerder opgelopen imagoschade. Observatoren als Dani Rodrik (vb. 1997, 2007) hebben ook opgemerkt dat het niet alleen economisch verstandig is maar ook nodig voor de legitimiteit van het wereldhandelssysteem dat de WTO niet te ver gaat en genoeg beleidsruimte laat aan overheden om nationale preferenties te realiseren. De striktere interpretatie die in binnenlandse besluitvormingsprocessen aan WTO-regels wordt gegeven door machtige actoren die daar op korte en middellange termijn belang bij hebben (eerder dan door het geschillenbeslechtsingsorgaan zelf) zou in deze visie op langere termijn de legitimiteit van de organisatie in gevaar kunnen brengen.

Dit sluit aan bij wat Young (2005a) schreef over anti- en andersglobalisten die met hun kritiek op de WTO ‘het verkeerde gevecht voeren’ tegen de WTO als organisatie. Dit proefschrift kan zelfs als een theoretische uitwerking (en met vervanging van de kritiek door andersglobalisten op de WTO door het ‘positieve’ gebruik van WTO-consistentie argumenten door de gereguleerde sectoren) en empirische verificatie worden gelezen van de stelling van de auteur dat

‘by exaggerating the constraint imposed upon national governments by the WTO, consumer and environmental advocates [transnational corporations] run the risk of actually discouraging [delegitimizing] the very regulations [organisation] they favor. By proclaiming that international rules are hostile to public health and

²⁹¹ Het verschil tussen beide is subtiel, en eigenlijk niet substantieel. Maar het heeft wel een invloed doordat de bewijslast verschuift: bij de recht-op-markttoegang interpretatie ligt deze bij de regulerende staat, bij de bescherming-tegen-discriminatie visie bij de klagende staat (Howse & Regan, 2000, p. 257).

²⁹² Een variant op Wendt’s *‘anarchy is what states make of it’* (1992). Sinds Wendt is deze uitdrukking vaak geparafraseerd door sociaal-constructivisten, zoals in McNamara’s *‘globalization is what we make of it’* (1997 in Rosamond, 1999, p. 664). In hoofdstuk 2 heb ik uitgelegd waarom ik ervoor kies mijn perspectief kritisch historisch institutionalistisch te noemen, eerder dan sociaal-constructivistisch. Ik wil hier nogmaals herhalen dat ik me daarmee niet afzet tegen sociaal constructivisme, getuige vele passages in dit concluderend hoofdstuk, alleen meen ik iets meer belang te hechten aan de materiële belangen van actoren en de bestaande, ‘materiële’ context van de WTO en haar regels in vergelijking met sociaal constructivisten die deze over het algemeen nog meer als sociaal geconstrueerd zien.

environmental protection they give the opponents of regulation [the organisation] an additional argument to use in the domestic debate and give reluctant governments another excuse not to act. They, therefore, may be creating a self-fulfilling prophecy and contributing to a so-called “regulatory chill” [WTO backlash]’ (p. 47).

Het belang van temporaliteit en het gebrek aan variatie in deze studie

De onderzochte cases situeren zich allemaal in eenzelfde tijdsgewricht, waarbij de Europese Unie zich in een bepaalde positie in de structuur van de wereldeconomie bevindt die haar beleid in de doorsnede van interne regulering en internationale handel beïnvloedt²⁹³. Dit maakt dat de cases enigszins afhankelijk van dezelfde (tijds)factoren en zelfs van elkaar zijn, en bijgevolg de conclusies minder generaliseerbaar doorheen de tijd (kunnen) zijn. Het maakt ook dat we het belang van ‘historische’, temporele en gevalsspecifieke factoren moeilijk kunnen onderscheiden.

In de periode waarin de cases zich bevinden is de Europese interne markt nog steeds groot genoeg, in sommige jaren volgens sommige criteria zelfs de grootste ter wereld, om structurele macht aan de EU te verlenen die haar in staat stelt tot regulerende autonomie en zelfs regulerende invloed (zie supra). De Unie kan zich als het ware de ‘luxé’ veroorloven handelsgeschillen te riskeren omwille van morele bezorgdheden (welzijn van zeehondjes) of omwille van voorzorgsoverwegingen bij de bescherming van de gezondheid (REACH). Tegelijkertijd is een trend ingezet waarbij internationale competitiviteit, ook en steeds meer in de opkomende economieën, de meest fundamentele bekommernis is geworden, ook voor interne regulering, zoals bleek uit de REACH en CBT gevalsstudies. Ik ga in de op één na volgende paragraaf dieper in op dit toekomstperspectief.

Dit gebrek aan variatie in de tijdsdimensie laat niet toe het belang van deze structurele positie van de Europese economie, en van Europese sectoren en bedrijven, in de wereldeconomie in deze besluitvormingsprocessen te bepalen. Het laat niet toe een vergelijking te maken tussen besluitvormingsprocessen, en de rol van WTO-regels daarin, over vergelijkbare regelgeving in periodes waarin de EU meer of minder wereldmarktaandeel (in bepaalde sectoren) had (zie infra). Het bemoeilijkt zo in te schatten in welk mate de manier waarop de visie op de competitiviteitseffecten van regelgeving in zowel de REACH als de Europees klimaat- en energie case is verschoven doorheen de besluitvorming het gevolg was van strategische actie (door

²⁹³ Dit is natuurlijk een zeer grove veralgemening, in achtung nemend hoeveel ‘historische’ gebeurtenissen op politiek en economisch vlak het voorbije decennium heeft gekend. Maar ik leg verder in de sectie uit hoe ik deze uitspraak bedoel.

middel van framing) of van een verschuivende onderstroom van (ideeën over) de structurele positie van de EU in de wereldeconomie. In zowel REACH als CBT werd de regulering eerst voorgesteld als een positieve bijdrage aan de toekomstige competitieve positie van het gereguleerde Europese bedrijfsleven (via een *‘first-mover advantage’*). Tijdens de besluitvormingsprocessen veranderde het denkpatroon over de competitiviteitseffecten van de beide reguleringen en werden deze als overwegend bedreigend gezien en/of voorgesteld. Was dit louter het gevolg van een verandering in de framing ter bevordering van statische belangen van bepaalde actoren of had dit in beide gevallen te maken met dezelfde verschuiving van (ideeën over) de positie van de Europese economie in de wereldeconomie? Congruent met het theoretisch kader van dit proefschrift meen ik dat een combinatie van, of beter een interactie tussen, beide factoren heeft gespeeld. De tweede verklaring zou op het eerste zicht kunnen worden opzij geschoven daar de besluitvormingsprocessen over REACH en CBT in verschillende periodes plaatsvonden (REACH in de eerste helft van het eerste decennium van de 21^e eeuw, CBT in de tweede helft) en in dat opzicht de gelijkaardige verschuiving niet het gevolg kan zijn van dezelfde evolutie. Echter is gedurende dit decennium objectief weinig veranderd aan de positie van de EU in de wereldeconomie²⁹⁴, maar wel veel aan het discours over deze positie (zie infra). Al is discours over de relatieve achteruitgang van de Europese economie decennia-oud, toch kunnen we stellen dat deze een impuls heeft gekregen in het midden van het vorige decennium. Vooral sinds de spectaculaire groei van de opkomende economieën zich spectaculair in en verder dan China begon te (be)vestigen en (voorlopig) duurzaam bleek, en dit tot de introductie van de term ‘BRICs’ in het politieke taalgebruik leidde²⁹⁵, werd het een steeds meer algemeen gedeelde gedachte dat de EU op relatief korte termijn van de grootste markt tot één van meerdere gelijkwaardige polen in de wereldeconomie zou evolueren. Dit discours werd nog versterkt door de financieel-economische crisis die ten volle uitbrak in 2008 – wat merkbaar was in de CBT case – maar was ook al aanwezig wanneer over het REACH voorstel werd gedeclareerd.

De coherentie van EU beleid in de doorsnede van interne regulering en externe handel

De EU tracht op verschillende manieren globalisering te beïnvloeden (Jacoby & Meunier, 2010). Twee daarvan die zeer relevant zijn in het licht van de probleemstelling van dit proefschrift zijn

²⁹⁴ Ter indicatie: in 2000 bedroeg het BBP (in huidige marktprijzen) van de EU-27 9.209 miljard euro tegenover 10.717 voor de VS en 5.026 voor Japan, in 2010 respectievelijk 12.248 miljard euro tegenover 10.923 en 4.134 (Europese Commissie, 2010, p. 39). Dat betekent dat de ratio van het BBP van de EU-27 tegenover de VS en Japan het voorbije decennium is verbeterd van respectievelijk 0,86 naar 1,12 en van 1,83 naar 2,96.

²⁹⁵ Vanaf 2001 met een publicatie van Goldman Sachs (O'Neill, 2001).

het uitoefenen van regulatorische invloed en het versterken van internationale instellingen (zie hoofdstuk 2). Deze twee mechanismen kunnen soms echter contradictoir zijn, en mekaar ondermijnen. Wanneer bijvoorbeeld de EU regulatorische invloed uitoefent door een unilaterale regulerende maatregel aan te nemen (bijvoorbeeld het verbod op de handel in zeehondenproducten) die vervolgens WTO-inconsistent zou worden bevonden in een WTO-geschil (zoals al enkele keren is gebeurd en opnieuw het geval zou kunnen zijn met betrekking tot het handelsverbod op zeehondenproducten), dan ondermijnt dit de legitimiteit van de EU in haar streven naar het ondersteunen van de WTO (Jacoby & Meunier, 2010, p. 314). Omgekeerd kan het versterken van de WTO de mogelijkheden van de EU beperken om unilateraal invloed uit te oefenen (Sbragia, 2010). Zo hebben de akkoorden afgesloten aan het einde van de Uruguay Ronde de autonomie van de EU verzwakt om autonoom standaarden aan te nemen die vervolgens een voorbeeld vormen voor de rest van de wereld en worden overgenomen door derde landen, al was het maar, zoals dit proefschrift aanvoert, door tegenstanders van strenge regulering in de EU in een sterkere positie te plaatsen.

De vaststelling van incoherentie – of tegengestelde krachten – in de EU in de doorsnede van intern beleid en extern economisch beleid die in deze paragraaf en in dit proefschrift als geheel aan het licht komt, is een variant op ‘Castells’ paradox’. Die schreef in zijn *The Network Society* dat ‘*European integration is, at the same time a reaction to the process of globalization, and its most advanced expression*’ (Castells, 2000, p. 348 in Rosamond, 2005, p. 24). Daarmee wordt bedoeld dat Europese integratie kan gezien worden als een collectieve respons van Europese staten om hun macht te vergroten tegenover mondiale, of transnationale, economische onontkoombaarheden. Vaak werd het inderdaad op die manier geconcipieerd door de verschillende ‘vaders’ van de Europese integratie. Tegelijk kan de EU ook gezien worden als een project dat net zulke economische imperatieven en beleidslogica’s op Europese schaal invoert, en oplegt aan nationale staten (zie supra).

EEN BLIK VOORUIT

Hoewel niet de centrale doelstelling van dit proefschrift, kunnen we uit de gevalsstudies een aantal verwachtingen voor de toekomst afleiden, die uiteraard geen voorspellend karakter hebben. Ik heb vastgesteld dat WTO-regels een beperkende invloed uitoefenen op EU regulering voornamelijk doordat ze instrumenteel worden aangewend door transnationale bedrijven, industrie- en handelsbesluitvormers, en door deze en andere besluitvormers en belangengroepen in zeker mate zijn geïnternaliseerd. Ik stel daarbij vast dat ook gepercipieerde toekomstige

(middellange termijn) belangen van belang zijn. Belangengroepen willen niet enkel strenge en zeer handelsverstoringe regulering vermijden omwille van de directe kosten en tegenmaatregelen in de zeer nabije toekomst, zij denken ook op middellange termijn strategisch na over kosten die regulering voor hen zou kunnen betekenen. In REACH bijvoorbeeld vreesden de transnationale chemische bedrijven, die hun Europese associatie CEFIC domineren, de competitieve nadelen waarmee deze regulering hen binnen enkele jaren zou opzadelen op de snelgroeende markten in Azië. Ook in CBT leek de energie-intensieve sector ook op middellange termijn en internationaal te denken en niet slechts op korte termijn Europees²⁹⁶. Opvallend is dat dit toekomstperspectief hen er telkens toe aanzette om een minder strenge beslissing te verkiezen en te bepleiten. Is dit toonaangevend voor de toekomst?

Het zou wel eens kunnen. Verschillende studies (o.a. Drezner, 2001 en 2007) hebben aangetoond dat marktgrootte een noodzakelijke voorwaarde is voor regulatorische autonomie en invloed (zie supra), al stellen Bach en Newman (2007) dat het niet voldoende is en ook regulatorische capaciteit van belang is. Projecties wijzen uit dat de gezamenlijke non-OECD economieën de OECD, afhankelijk van de gebruikte groeivoet en maatstaf, zullen voorbijsteken ergens in de komende twee decennia²⁹⁷. Wanneer ook precies, het is algemeen aanvaard dat de EU niet langer de marktmacht zal hebben waarover het van midden jaren 1990 tot heden beschikte. Dat betekent dat het ook *'power through trade'* (Meunier & Nicolaïdis, 2006) zal verliezen en de EU misschien een 'Market Power Europe' (Damro 2011) op de terugweg is. Wanneer exporteurs in derde landen in de toekomst worden geconfronteerd met strenge, kostelijke EU regulering zullen zij veel minder dan de voorbije decennia het geval was moeten kiezen tussen zich aan deze regulering aanpassen of hun belangrijkste afzetmarkt verliezen. De EU zal, zo is de consensusverwachting, binnen afzienbare tijd niet meer de grootste markt ter wereld zijn en er zullen veel meer dan momenteel alternatieve welvarende markten zijn waarnaar exporteurs hun afzet kunnen verplaatsen. Dat betekent dat derde landen minder snel geneigd zullen zijn hun regulering te 'Europeaniseren', omdat de voorwaarden voor het optreden van een California effect veel minder aanwezig zullen zijn dan de voorbije twee decennia het geval was. In de gevalsstudies lijken transnationale bedrijven zulke evolutie reeds te anticiperen en heeft dit zo nu al gevolgen. Zij wensen dan ook niet in de eerste plaats een gelijk speelveld op de EU markt maar vooral nu niet competitief benadeeld te worden ten opzichte van hun (toekomstige) concurrenten

²⁹⁶ Hoewel andere interpretaties dit zullen tegenspreken, en oordelen dat deze bedrijven net wel op korte termijn nadenken en de lange termijnvoordelen van klimaatvriendelijke modernisering negeren.

²⁹⁷ Volgens projecties van *The Economist* (18 december 2010, p. 129) zal het BBP van China dat van de VS voorbijsteken alreeds in 2022. Volgens de meest recente voorspelling van Goldman Sachs zal dit pas vijf jaar later, in 2027, gebeuren. Dat is wel al veertien jaar vroeger dan haar analisten nog in 2003 voorspelden.

die minder dan vroeger geneigd zullen zijn hun productie, en hun landen hun regulering, aan de Europese aan te passen. Dit toekomstperspectief wordt ook weerspiegeld in de meest recente handelsstrategie van de Europese Unie (Europese Commissie, 2010a). Daaruit blijkt dat (de handelsbesluitvormers in) de Europese Commissie export naar opkomende economieën als *sine qua non* van een herstel- en groeistrategie ziet in de nabije toekomst, die zal worden gekenmerkt door zeer beperkte binnenlandse vraag omwille van demografische evoluties.

We zouden kunnen stellen dat de hier bestudeerde besluitvormingsprocessen zich dus afspeelden in een overgangperiode, een kantelmoment. Terwijl de EU vanaf midden jaren 1990 volgens vele parameters de belangrijkste economie en handelsmacht ter wereld was geworden en dit besluitvormers zelfbewust ambitieus stemde, groeide in de loop van de eerste helft van de *naughties* tegelijkertijd het besef dat het economische centrum van de wereld onherroepelijk naar het oosten verschoof. In beleidsdocumenten van de Europese Commissie is dan ook te merken dat Europese besluitvormers in dit scharnierdecennium op twee gedachten hinken. Enerzijds bevindt de EU zich op het hoogtepunt van haar structurele macht en kan het dit gebruiken om regulatorische doelstellingen te realiseren, regulering te exporteren en op die manier negatieve externaliteiten af te wenden. Tegelijkertijd, of toch zeer korte tijd later, lijkt men te beseffen dat indien de opkomende economieën deze regels niet overnemen, dit de toekomstige groei van Europese export (en in hun visie van de Europese economie) kan belemmeren. Zo lezen we in een werkdokument van de Europese Commissie over de externe dimensie van de interne markt uit 2007: '[i]n many areas [...] the EU is looked upon as a regulatory leader and standard-setter. However the international context is changing rapidly' (European Commission Staff, 2007, p. 2, eigen nadruk). Het grootste deel van dit document benadrukt wel de voordelen van de interne markt in de context van globalisering, onder andere hoe deze nog steeds toelaat ambitieuze regulatorische normen te promoten in de rest van de wereld. Het spreekt ook over '*a window of opportunity to push global solutions forward*' (p. 8). Maar tegelijk stelt het dat de interne markt ook steeds dwingender moet worden geherpositioneerd in de mondiale markt, en dat impliceert onder andere dat interne regulering responsiever moet zijn ten aanzien van de mondiale context²⁹⁸. Dat gebeurt reeds via impact studies die van de Commissie vereisen de potentiële invloed van beslissingen op derde

²⁹⁸ Dit is een voorbeeld van hoe besluitvormers in de EU het voorbije decennium de relatie tussen intern beleid en globalisering mijns inziens steeds meer zijn gaan percipiëren. De kern van deze visie kan worden samengevat met een bekend citaat uit Giuseppe Tomasi di Lampedusa's *The Leopard*: '*everything must change so that everything can stay the same*'. Of zoals het in een mededeling van de Commissie over Europa's waarden in een geglobaliseerde wereld wordt verwoord: '[w]il Europa zijn waarden in stand houden, dan moet het zijn beleid hervormen en moderniseren' (Europese Commissie, 2005, p. 3). Deze redenering is wellicht het opvallendst op het vlak van sociaal beleid in de Europese Unie, waarbij aanpassing van het Europees sociaal model als noodzakelijke voorwaarde voor het behoud ervan wordt gezien.

landen en internationale relaties te beoordelen. Dit moet volgens het document worden versterkt via expliciete indicatoren van ‘externe relevantie’ van interne marktregels (p. 12). In de Commissie mededeling uit 2010 over een *Single Market Act* blijkt de slinger (zie hoofdstuk 1) verder doorgeslaan richting competitiviteit. De Europese eenheidsmarkt wordt veel minder voorgesteld als ‘*a tool to foster high quality rules and standards*’ (European Commission Staff, 2007, p. 5), maar bijna uitsluitend als een “basiskamp”, dat Europese ondernemingen in staat stelt zich beter tegen de internationale concurrentie te wapenen en nieuwe markten te veroveren. Daarom is het des te belangrijker de samenhang en complementariteit tussen ons intern en extern beleid te waarborgen’ (Europese Commissie, 2010b, p. 20).

Daarmee kom ik, zoals beloofd in hoofdstuk 2, terug op de discussie of globalisering leidt tot een *race to the bottom* of een *race to the top*, of geen invloed heeft op het niveau van regulering van staten en dus niet tot convergentie leidt. Zoals in dat hoofdstuk vermeld, is over deze vraag een omvangrijke literatuur gegroeid (voornamelijk omtrent de invloed van globalisering op welvaartsstaten en milieubescherming) met conflicterende meningen. Vanaf midden jaren negentig leken de ‘globaliseringsoptimisten’ het pleit te winnen van de ‘doemdenkers’, althans in aantal en aantal publicaties²⁹⁹. Een belangrijke rol daarin was weggelegd voor David Vogel, de bedenker van het concept ‘California effect’. Dit proefschrift toont dat internationale economische integratie en internationale handelsregels wél een beperkend effect (kunnen) hebben op interne regulering, zelfs in welvarende en grote entiteiten, namelijk wanneer de gereguleerde sector vreest daar in de toekomst ernstige nadelen van te ondervinden, en met een combinatie van een competitiviteitsdiscours en een argument van incompatibiliteit met multilaterale regels besluitvormers kan overtuigen zulke regulering te matigen³⁰⁰. En dat verhindert vervolgens het optreden van een California effect of een opwaartse spiraal. Nochtans lijkt het alsof vooral in REACH – maar zelfs voor sommige sectoren in de CBT case – de voorwaarden waren vervuld

²⁹⁹ In een andere tak van de IPE literatuur, over *varieties of capitalism*, was in het ‘*end of history*’ decennium van de jaren negentig (Streeck, 2010, p. 35) een zelfde evolutie merkbaar. Daar werd gesteld dat zowel het Angelsaksische, liberale model van markteconomie als het Europese, gecoördineerde tot efficiënte uitkomsten leiden, zelfs onder condities van globalisering. Sinds de financieel-economische crisis wordt dit eenheidsdenken dat vertrekt van de assumptie van efficiëntie van kapitalisme, echter opnieuw verlaten en wordt er weer meer gefocust op conflict en contradictie binnen kapitalisme als model op zich, niet op bipolaire convergentie naar twee efficiënte modellen van kapitalistische organisatie. Zie Streeck (2010) voor een briljante bespreking.

³⁰⁰ Ik herhaal, zoals uitgelegd in hoofdstuk 2, dat de veelvuldige falsificatie van de *race to the bottom* these (vaak onbewust) een conceptuele vooringenomenheid vertoont. Indien men bijvoorbeeld de evolutie van milieustandaarden van 1970 tot 2000 bestudeert (vb. Holzinger & Sommerer, 2011) kan men inderdaad vaststellen dat in bijna alle gevallen deze normen strenger zijn geworden, en dat ondanks toegenomen economische integratie, en de *race to the bottom* hypothese dus op het eerste zicht wordt ontkracht. Maar dat houdt te weinig rekening met het feit dat de economische groei sindsdien en de Maslowiaanse verschuiving van preferenties die daarmee gepaard gaat misschien wel tot nog strengere milieustandaarden hadden kunnen leiden. Een methodologische noot: gevalsstudie onderzoek en process-tracing laten toe het tweede te ontdekken, statistisch onderzoek niet.

voor het optreden van zulk effect. De EU was en is de belangrijkste markt voor chemicaliën en heeft dus de marktmacht om haar regulatorische standaarden op te leggen. Bovendien lijkt dat op het eerste zicht ook in het belang van de Europese chemicaliënindustrie, die op vlak van innovatie een voorsprong heeft op haar concurrenten en gemakkelijker zou kunnen tegemoetkomen aan de nieuwe regulering dan bijvoorbeeld haar Amerikaanse mededingers. Ik heb geargumenteed dat we het standpunt van de Europese grote chemicaliënspelers in REACH vooral moeten begrijpen vanuit hun middellange termijnperspectief dat er voor zorgt dat zij bevreesd zijn voor de invloed van strenge regulering op hun positie op vooral de groeiemarkten in Azië en het Midden-Oosten waar minder strenge regels gelden. Deze factor, die we ‘verwachtingen over de toekomst’ zouden kunnen noemen, is niet opgenomen in het model van Vogel³⁰¹. Het wijst ons op de historische bepaaldheid van het California effect, dat afhankelijk is van het samenvallen van 1) een grote, *zelfverzekerde* marktmacht die 2) verantwoordelijk is voor een significant deel van de wereldwijde import met 3) strenge milieu- en andere regulering. De Europese Unie was zo een entiteit doorheen de tweede helft van de jaren negentig en de jaren 2000, maar verkeert ondertussen in de overtuiging dat zij binnen afzienbare tijd een middelgrote speler op mondiaal vlak zal zijn geworden, en is dus haar regulatorisch zelfvertrouwen kwijt. Deze historische bepaaldheid van het California effect rijmt uiteraard met een historisch institutionalistisch perspectief op de invloed van globalisering en internationale handelsregels op interne regulering. Opvallend is trouwens dat Vogel, samen met Kagan, zich begin jaren 2000 bewust leek van deze belangrijke kanttekening, maar zij er geen consequenties voor hun theorie aan verbonden. Zo schreven zij in 2002: *‘suppose there are no significant international power asymmetries? In such a case, one could well imagine that if a strict-regulation country suffered significant enough negative externalities from its imposing higher standards on other countries, then it might be forced to lower its standards’* (Vogel & Kagan, 2002, p. 13). Eerder schreef Vogel al dat milieustandaarden *‘tend to be strengthened during periods of economic prosperity and stabilized or weakened during periods of slower growth’* (2000, p. 266). Indien we stabiliseren of verzwakken verstaan als verlagen van de ambities, dan zou dit proefschrift kunnen gelezen worden als een signaal dat zulk tijdperk in de Europese Unie is aangebroken³⁰².

³⁰¹ Eén van de factoren in Vogel's model (1995) is wel steun van binnenlandse producenten.

³⁰² Een dergelijk perspectief belicht trouwens ook de moeilijke huidige context van klimaatbeleid en internationale klimaatonderhandelingen, zoals ik voor een groot deel al besprak in de CBT gevalsstudie. Terwijl in geïndustrialiseerde landen bepaalde besluitvormers en belangengroepen bevreesd zijn voor competitiviteitsverlies (door klimaatinspanningen) aan opkomende economieën met geen of minder verregaand beleid, zijn deze laatste economieën nog steeds in de eerste plaats bezorgd om hun huidige groeipad niet te hypothekeren door in hun ogen te verregaande verbintenissen. Deze ‘overgangsfase’ is wellicht de minst gunstige context voor mondiaal beleid ter bestrijding van de klimaatverandering. Een hegemoon zou misschien zijn wil kunnen opleggen of minder terughoudend zijn *‘to go alone’*, en in een wereld waarin de economische ontwikkeling redelijk gelijk verdeeld zou zijn

KRITISCHE REFLECTIE OVER HET ONDERZOEK

Het zou niet intellectueel eerlijk zijn om in deze conclusie enkel de positieve zijde en alle mogelijke interessante gevolgtrekkingen van het onderzoek te belichten. De gemaakte keuzes houden ook nadelen in, die vaak de keerzijden vormen van de voordelen. Belangrijkste om kritisch over te reflecteren is mijns inziens het onderzoeksdesign, en meer bepaald de caseselectie en de analytische strategie om de invloed van WTO-regels mee te bepalen³⁰³.

Ten eerste, de selectie van de onderzochte cases. Ik legde op het einde van hoofdstuk 2 al uit dat de cases bewust werden geselecteerd op wat de ‘afhankelijke variabele’ kan worden genoemd, meer bepaald op basis van voorafgaande kennis van het belang van WTO-regels in de besluitvormingsprocessen. Dit werd daar verantwoord door te stellen dat dit onderzoek deels explorerend van aard en deels bedoeld is om bestaande theorieën te falsifiëren en de plausibiliteit van een alternatieve te onderzoeken. In de literatuur wordt het als legitiem beschouwd bewust ‘interessante’ cases te selecteren in het nastreven van deze objectieven. Ik heb in deze conclusies reeds aangegeven dat dit natuurlijk impliceert dat ik misschien slechts een bepaald tipje van de ijsberg heb onderzocht, en geen uitspraak kan doen over hoe en met welk effect WTO-regels een invloed hebben op besluitvormingsprocessen waar niet zo expliciet de WTO-(in)consistentie ter discussie wordt gesteld als in deze gevallen. In die zin heb ik hier inderdaad ‘extreme’ cases (zie hoofdstuk 2) van de populatie onderzocht, gevallen waarbij de WTO-consistentie van voorgestelde beslissingen opvallend ter discussie stond. Dat selectieprobleem is, zoals ook eerder aangehaald, wel een valide strategie om het door wie, waarom, hoe en met welke effecten van *first-order compliance* processen (voor het eerst) diepgaand te bestuderen.

Ten tweede is er het daarmee samenhangende probleem van het ‘isoleren’ van de invloed van WTO-regels. Ik heb meermaals aangekaart dat het moeilijk tot onmogelijk is om de invloed van de WTO in de onderzochte besluitvormingsprocessen af te zonderen³⁰⁴. Ik heb wel in REACH

tussen de grote economieën (vergelijk het verschil met het citaat van Vogel en Kagan boven) zou er minder zorg kunnen zijn om competitiviteitsverlies, respectievelijk vertraging van de inhaalbeweging.

³⁰³ Deze nadelen van het onderzoek overlappen met kritieken die typisch worden gericht op gevalsstudie onderzoek in het algemeen. Hoewel gevalsstudie onderzoek ondertussen een gevestigde onderzoeksmethode is geworden, misschien zelfs de (kwalitatieve) onderzoeksmethode bij uitstek binnen de politieke wetenschappen, heeft deze veel scepsis moeten overwinnen vooraleer haar plaats onder de sociaalwetenschappelijke zon te verdienen (zie Flyvbjerg, 2006 voor een interessante en levendige bespreking van de misverstanden die over gevalsstudie onderzoek (hebben) bestaan).

³⁰⁴ Het is wat we een ‘overgedetermineerdheid’ van deze besluitvormingsprocessen en -uitkomsten zouden kunnen noemen. Door de interdependente aard (zowel functioneel als geografisch) van (regulerend) beleid in onze huidige tijd is het zeer moeilijk tot onmogelijk geworden bepaalde ‘cruciale’ onafhankelijke variabelen te isoleren en/of een bepaald gewicht toe te kennen. Zie bijvoorbeeld ook Cerny (2008) over de invloed van belangen, ideeën en instituties op neoliberale globalisering: ‘*interest groups constitute a second fundamental variable in determining – and overdetermining – the trajectory of neoliberalism and of neoliberal globalization*’ (p. 32).

en CBT veel moeite gedaan om aan te tonen waarom WTO-consistentie een heel nuttig argument in de besluitvormingsstrijd was voor die bedrijven, belangengroepen en besluitvormers die belang hadden bij minder strenge en handelsrestringerende regulering. Opnieuw is deze beperking deels eigen aan onderzoek dat belang hecht aan de invloed van retoriek en discours. Hoe besluitvorming zou zijn gelopen zonder bepaalde retorische en discursieve factoren, is nauwelijks uit te maken, tenzij heel expliciet kan worden aangetoond dat actoren hun positie veranderden enkel omwille van een bepaald argument (of bijvoorbeeld via verandering van frame) of daardoor nieuwe actoren tot het conflict toe zijn getreden en zo de belangenconstellatie cruciaal hebben gewijzigd. Hieronder ga ik dieper op deze punten in, voornamelijk op de analytische strategie die ik heb gehanteerd om de onderzoeksvragen te trachten te beantwoorden en op de validiteit van deze.

Zoals in hoofdstuk twee uitgelegd heb ik geopteerd voor een onderzoek waarbij drie gevallen werden geanalyseerd gebruik makend van de process-tracing methode. Die keuze werd ingegeven door de probleemstelling en de assumpties die mijn theoretisch kader informeren. Doordat ik de binnenlandse invloed van WTO-regels wilde testen en ik er van uit ga dat deze invloed verloopt via de manier waarop actoren er tijdens besluitvormingsprocessen mee omgaan, leek zulke gedetailleerde analyse van besluitvormingsprocessen, met bijzondere aandacht voor de rol van WTO-regels, mij de meest geschikte strategie. Het risico van deze methode, waar we ons steeds van bewust moeten zijn, is dat we retrospectief een interpretatie aan een fenomeen geven die overeenkomt met ons perspectief en we dus in de val trappen een vooringenomen reconstructie te maken. Flaubjerg noemt deze wijdverspreide kritiek op gevalsstudie onderzoek de '*bias toward verification*' (2006, p. 234 e.v.). Ik kan hier terugkomen op wat ik aan het begin van hoofdstuk 2 eerlijk erkende over de continue wisselwerking tussen onderzoeksvraag, theorievorming en -keuze en empirische toetsing. Ik maakte toen de kanttekening dat een proefschrift geen onderzoekslogboek is, en ik dus zelf ook schuldig ben aan 'academische hypocrisie'. Hier is misschien de plaats om daar expliciet over te zijn met betrekking tot dit proefschrift. Toen ik helemaal in het begin aan dit onderzoeksproject begon, dacht ik de rationeel functionalistische verklaring van de binnenlandse invloed van de WTO via mobilisatie van exporteurs en handelsbesluitvormers te zullen bewijzen voor initiële (of *first-order compliance*) besluitvormingsprocessen. Het is door vervolgens verschillende cases exploratief te onderzoeken dat ik ontdekte dat exporteurs zo goed als nooit lobbyen tegen handelsrestringerende maatregelen omwille van de vrees van vergeldingsmaatregelen maar dat wel andere belangengroepen en ook andere besluitvormers dan DG Handel WTO-consistentie bepleitten. Vervolgens ben ik gaan

nadenken over hoe we dit kunnen begrijpen, en ben ik op zoek gegaan naar een theoretisch perspectief dat ons toelaat om abstract(er) over deze bevindingen te reflecteren en te communiceren. Dit onderzoek is dus begonnen met de falsificatie van een theorie (rationeel functionalisme) waarvan ik, onervaren, redelijk overtuigd was van haar verklarende waarde. Dit verklaart wellicht ook waarom in dit proefschrift wellicht, hoewel ik dit heb proberen vermijden, nog steeds meer aandacht wordt besteed aan rationeel functionalisme als alternatieve verklarende theorie in vergelijking met de andere alternatieve perspectieven (realisme en constructivisme).

Wanneer ik stelde dat het gebruik van argumenten van WTO-consistentie door belangengroepen die belang hadden bij het versoepelen van regelgeving een invloed hebben gehad op de uitkomst van de REACH en CBT case, heb ik via *counterfactual reasoning* proberen aan te tonen dat zonder deze rechtvaardiging hun argumentatie op losse schroeven kwam te staan. Toch ben ik me er ten volle van bewust dat deze appreciatie van het belang van WTO-regels een subjectief oordeel blijft, geen objectieve meting volgens een geijkte maatstaf. Terwijl voor mij het glas halfvol is, zal het voor anderen die dezelfde cases bestuderen misschien (minder dan) halfleeg zijn³⁰⁵.

In eerder positivistisch jargon gaat het hierboven behandelde om de validiteit van het onderzoek. Er wordt daarbij vaak een onderscheid gemaakt tussen beschrijvende, interpretatieve, theoretische en externe validiteit (zie Maxwell, 1992, voor een niet-positivistische interpretatie). Ik geloof, ten eerste, dat ik voldoende eerlijk en accuraat ben geweest in het weergeven van de besluitvormingsprocessen die het voorwerp van deze studie vormden. Ik heb steeds getracht zoveel mogelijk aan de hand van citaten uit beleidsdocumenten en documenten van belangengroepen preferenties en strategieën te beschrijven en af te leiden. Het grootste gevaar is dat ik teveel gewicht zou hebben gehecht aan die passages die duiden op WTO-invloed, en dus te weinig aandacht heb besteed aan deze waarin niet over WTO-consistentie werd gerept. Ik denk, ten tweede, dat ik voldoende precies ben geweest in de manier waarop ik deze data, en de invloed van WTO-regels in het bijzonder, heb geïnterpreteerd. Ik heb bepaalde interpretaties van de strategieën achter (onder andere) het gebruik van WTO-inconsistentie argumenten door actoren gegeven, zonder dat het daarbij mogelijk is de juistheid van zulke interpretatie met absolute zekerheid vast te stellen. Wel heb ik logisch trachten redeneren waarom zulke interpretatie plausibel is en werd mijn interpretatie vaak ook bevestigd door het oordeel van derden.

³⁰⁵ Terwijl ik voor elke case enkele interviews heb verricht met actoren die zich in verschillende posities bevonden, heb ik dit telkens vrij laat in het onderzoeksproces gedaan, om bepaalde bevindingen en conclusies af te toetsen. Ik had misschien interviews systematischer kunnen gebruiken als dataverzamelings- en analysemethode, al meen ik dat interviews slechts beperkt toelaten om belangrijke factoren in mijn perspectief als de mate van internalisering, de invloed van discours en retoriek, etc. in te schatten.

Inderdaad heb ik voor zowel de descriptieve als interpretatieve validiteit de aanbevolen techniek van triangulatie gebruikt door mijn eigen interpretatie te toetsen aan (eventuele) bestaande analyses van de cases en aan de mening van betrokkenen (uit verschillende kampen) en experts. Ook meen ik voldoende te hebben geargumenteed op welke manier het theoretisch perspectief een verklaring (meer dan een beschrijving en interpretatie) biedt voor het geobserveerde, en heb ik telkens alternatieve theoretische verklaringen voor de observaties besproken, al erken ik dat dit nog uitgebreider en diepgaander had gekund. Bovendien claim ik ook niet dat mijn interpretatie en perspectief het enige juiste is, en waar ik de vinger op de tekorten van de andere perspectieven heb gelegd, bedoelde ik daar zeker niet mee dat zij helemaal geen waarde hebben, integendeel integreer ik sommige van hun inzichten.

Dat brengt me, ten slotte, bij externe validiteit, oftewel de mate waarin de conclusies getrokken uit de hier bestudeerde gevalstudies kunnen worden veralgemeend. Zoals ik in hoofdstuk 2 heb aangegeven is het niet mijn bedoeling geweest algemene wetmatigheden bloot te leggen die voor alle gelijkaardige gevallen gelden (mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan). Integendeel is het, conform mijn ontologisch en theoretisch perspectief, net mijn bedoeling geweest aan te geven dat de invloed van WTO-regels op besluitvormingsprocessen over interne regulering inherent contingent is. Wel heb ik aangetoond *op welke manier* internationale handelsregels *kunnen* ertoe *bijdragen* dat interne regulering wordt versoepeld en welke condities de kans dat dit plaatsvindt vergroten. Het is aan verder onderzoek om na te gaan in welke mate mijn conclusies veralgemeenbaar zijn naar een grotere groep van vergelijkbare gevallen, en naar andere entiteiten buiten de Europese Unie. Daarover handelt de laatste paragraaf van die proefschrift.

VERDER ONDERZOEK

Dit onderzoek had als voorwerp de invloed van de WTO op besluitvormingsprocessen over milieu-, gezondheids- en consumentenbeschermende regulering-als-wetgevingshandelingen in de Europese Unie. Een interessante vergelijking zou zijn aanvullend onderzoek naar de invloed van internationale handelsregels op regulering in de vorm van niet-wetgevingshandelingen. Men kan enerzijds veronderstellen dat de minder gepolitiseerde administratief-technocratische context tot minder handelsbelemmerende en meer op wetenschap gebaseerde regulering zal leiden. Anderzijds is het denkbaar dat in zulke context waarin besluitvorming gebeurt door kleine beleidsnetwerken de kwestie van WTO-consistentie minder saillant is en dat anti-protectionistische belangengroepen en handelsbeleidsmakers minder betrokken zullen zijn.

Eveneens boeiend zou zijn het vergelijken van soortgelijke initiële besluitvormingsprocessen voor en na de oprichting van de WTO (Zangl, 2008 in verband met de VS en Young, 2011a in verband met de EU hebben dit gedaan met betrekking tot de invloed van het geschillenbeslechtingsysteem, i.e. *second order compliance*, zie hoofdstuk 2).

Naast vergelijkingen tussen verschillende types besluitvormingsprocessen (qua besluitvormingsregels, mate van politisering, etc.) in de EU onder de WTO, tussen overeenkomstige besluitvormingsprocessen in de EU voor en na de oprichting van de WTO, zou ook het vergelijken van gelijkaardige cases in de EU en andere landen en of jurisdicties interessant zijn, onder andere om na te gaan in welke mate de hier gemaakte observaties EU-specifiek zijn. De Verenigde Staten is een logische goede kandidaat voor zulke comparatieve studie.

Ten slotte zou het belangwekkend zijn enkele van de thema's die in deze conclusie werden behandeld maar niet de centrale onderzoeksvraag voor dit proefschrift vormden verder uit te diepen. Zo wees ik op de interactie tussen interne regulering en (verwachtingen over) de positie van de EU in de wereldeconomie en de dialectische evolutie die we de laatste vijftien jaar kunnen onderscheiden. Nog eens heel kort samengevat: voedselveiligheidsschandalen in de jaren negentig stuwden het voorzorgsbeginsel naar de top der Europese beleidsprincipes en dit had niet enkel een invloed op interne regulering maar ook op de handelsbeleidsagenda van de EU. Het optimisme over de positie van de EU in de wereldeconomie rond de eeuwwisseling ondersteunde een strategie van regulatorische invloed. Verwachtingen over de relatieve achteruitgang van de Europese economie enkele jaren later zorgde dat competitiviteit het voorzorgsbeginsel alsmear meer verdrong als beleidsnorm en dit had een invloed op het interne marktbeleid maar opnieuw ook op de EU handelsagenda, geculmineerd in de 'Europa als wereldspeler' strategie. Het lijkt enorm boeiend om deze interactie nader te bestuderen en trachten te conceptualiseren. Ik heb het boven gehad over de doorsnede van interne regulering en internationale handel en de coherentie tussen beide vooral met betrekking tot interne marktregulering. Het zou mijns inziens enorm interessant kunnen zijn de conceptualisering van de rol van EU Handelsbeleid als 'scharnier tussen de interne markt en de wereldeconomie' verder uit te werken, met daarbij aandacht voor totnogtoe relatief onderbelichte factoren als 'toekomstverwachtingen'. Dit zou een redelijk vernieuwend perspectief op EU handelsbeleid bieden: in de literatuur wordt meestal gefocust op één niveau van analyse en wordt vervolgens een bijbehorend theoretisch perspectief gekozen (Gstöhl & De Bièvre, 2010, maar zie Mortensen, 2009), terwijl two-level game analyses

vooral focussen op de institutionele interactie tussen de *chief of government* en binnenlandse actoren en strategieën in een concrete onderhandeling en niet op de interactieve binnenlandse en internationale determinanten van handelsbeleidsstrategieën en hoe deze factoren discursief worden gemedieerd door *policy entrepreneurs*.

In ieder geval hoop ik met dit doctoraat er niet alleen in te zijn geslaagd een originele kijk op een onderbestudeerd fenomeen te hebben geboden, maar daarnaast ook een aantal kwesties te hebben belicht die interessant voer voor nadenken, discussie en verder onderzoek vormen.

BIBLIOGRAFIE

- Anon., 2001, *United States Nonpaper on EU Chemicals Policy*, beschikbaar via www.chemicalspolicy.org/downloads/US%20nonpaper.doc.
- Abbott, K. W. & Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, pp. 3-32.
- Abdelal, R. & Meunier, S. (2010) 'Managed Globalization: Doctrine, Practice and Promise', *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 3, pp. 350-367.
- Ackrill, R. & Kay, A. (2011) 'Multiple Streams in EU Policy-making: The Case of the 2005 Sugar Reform', *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 1, pp. 72-89.
- Ackrill, R. & Kay, A. (2009) 'Historical Learning in the Design of WTO Rules: The EC Sugar Case', *The World Economy*, Vol. 32, No. 5, pp. 754-771.
- Ackrill, R. & Kay, A. (2006) 'Historical-institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 113-133.
- Adriaensen, J. & Kerremans, B. (2010) 'The Commission-as-Agent and Schumpeterian Player in the EU's External Trade Policies: Why Schumpeterian Inclinations in the Commission's Trade-Related Behaviour Should be Taken Seriously', *Paper presented at the ISA Conference*, New Orleans, 17 februari 2010.
- AE (2010a) 'De Gucht Promises to Work Closely with Parliament on EU Trade Policy', *Agence Europe*, No. 10054, Brussel, 13.01.2010.
- AE (2010b) 'With her Commitment and Vision, Connie Hedegaard Performs Well in Hearing – EU Must Speak With Single Voice and Have a Climate Transport Package', *Agence Europe*, No. 10057, 16.01.2010.
- AE (2010c) '[...] Peter Mandelson Once Again Rejected [...] Carbon Tax at the Border on Imports [...]', *Agence Europe*, No. 10068, Brussel, 02.02.2010.
- AE (2009a) 'As UN and G20 Summits Approach, Barroso Calls on Heads of State to Move – Germany and France Call for Carbon Tax at Borders', *Agence Europe*, No. 9981, Brussel, 22.09.2009.
- AE (2009b) 'Laslo Kovacs is "Sympathetic" to French Idea of Levying Carbon Tax at EU Borders', *Agence Europe*, No. 9985, Brussel, 26.09.2009.
- AE (2009c) 'Dutch Minister Frank Heemskerk Warns of Danger of Climate Policy-related Trade War', *Agence Europe*, No. 9872, Brussel, 31.03.2009.

- AE (2008a) 'European Commission Discards Idea of Carbon Tax Proposal in "Energy and Climate" Package', *Agence Europe*, No. 9577, Brussel, 11.1.2008.
- AE (2008b) 'Seven Ministers Call on Council to Ensure Implementation of the Energy-Climate Package Serves the Aims of the Lisbon Strategy', *Agence Europe* No. 9607, Brussel, 22.02.2008.
- AE (2006) 'France to Propose "Carbon" Tax to Fight Environmental Dumping', *Agence Europe*, No. 9306, Brussel, 14.11.2006.
- AE (2001) 'Parliament Approves Commission Strategy for New Chemical Substances Policy Targeting Progressive Elimination of Most Dangerous by 2020', *Agence Europe*, No. 8096, Brussel, 21.11.2001.
- AFP (2010) *Europe Still Split over Carbon Tax at Border*, beschikbaar via <http://www.france24.com/en/20100326-europe-still-split-over-carbon-tax-border>.
- AMCHAM EU, CEFIC & FECC (2004) *Discussion Paper on the Trade Impact of REACH*, beschikbaar via <http://www.eucommittee.be/Pops/2004archive/businessdiscussiontradeimpactofreach11302004.pdf>.
- Associated Press (2008) *EU Proposed Import Ban on Seal Products: At Issue Are Products From Seals Killed in a Cruel Way*, 23 July 2008.
- Arts, B. & Verschuren, P. (1999) 'Assessing Political Influence in Complex Decision-making: An Instrument Based on Triangulation', *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 411-424.
- Bach, D. & Newman, A. L. (2007) 'The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-Influence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 6, pp. 827-846.
- BASF (2010) *Report 2010*, beschikbaar via <http://www.report.basf.com/2010/en/servicepages/search.php?q=Sales&pageID=27659&cat=b>.
- Beach, D. (2005) 'Why Governments Comply: An Integrative Compliance Model that Bridges the Gap between Instrumental and Normative Models of Compliance', *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 1, pp. 113-142.
- Belgische Senaat (2006) *Wetsvoorstel tot invoering van een verbod [...] op de fabricage en de commercialisering van producten die afgeleid zijn van zeehonden bont*. Brussel: zitting 2005-2006.
- Bello, J. H. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More', *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 3, pp. 416-418.
- Belloc, M. & Guerrieri, P. (2008) 'Special Interest Groups and Trade Policy in the EU', *Open Economy Review*, Vol. 19, No. 4, pp. 457-478.

- Bennet, A. & George, A. L. (2004) *Case Study and Theory Development in the Social Sciences*. Harvard University: Belfer Center for Political Science and International Affairs.
- Bennett, A. & Elman, C. (2007) 'Case Study Methods in the International Relations Subfield', *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 170-195.
- Bhagwati, J. (2004) *In Defence of Globalisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bieler, A. & Morton, A. D. (2001) 'The Gordian Knot of Agency-Structure in International Relations: A Neo-Gramscian Perspective', *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No.1, pp. 5-35.
- Bladon, B. (2003) 'Does US Input Help or Hinder Chemicals Review?', *European Voice*, 22.03.2003, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/does-us-input-help-or-hinder-chemicals-review-/46994.aspx>.
- Bouwen, P. (2002) 'Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, pp. 365-390.
- Brambor, T. & Clark, W. R. (2005) 'Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses', *Political Analysis*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-20.
- Brand, C. (2011) 'Parliament to Approve Free-Trade Deal with South Korea', *European Voice*, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/parliament-to-approve-free-trade-deal-with-south-korea/70204.aspx>.
- Brittan, S. L. (1996) *EU Launches New Market Strategy*. Brussel: Directorate-General I Press Conference: Monthly Bulletin.
- Bronckers, M. (2008) 'From 'Direct Effect' to 'Muted Dialogue': Recent Developments in the European Courts' Case Law on the WTO and Beyond', *Journal of International Economic Law*, Vol. 11, No. 4, pp. 885-898.
- Buchanan, J. M. (1988), 'Market Failure and Political Failure', *Cato Journal*, Vol. 8, No. 1, 1-13.
- Bulmer, S. J. (1993) 'The Governance of the European Union: A New Institutional Approach', *Journal of Public Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 351-380.
- Burley, A.-M. & Mattli, W. (1993) 'Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration', *International Organization*, Vol. 47, No. 1, pp. 41-76.
- Busch, M. L. & Reinhardt, E. (2000) 'Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/WTO Disputes', *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, pp. 158-172.
- Button, C. (2004) *The Power to Protect: Trade, Health and the World Trade Organization*. Oxford: Hart Publishing.

- CANEurope (2010) *Think Globally, Sabotage Locally: How and Why European Companies Are Funding Climate Change Deniers and Anti-Climate Legislation Voices in the 2010 US Senate Race*, beschikbaar via <http://www.climnet.org>.
- Carstens, K. (2003) 'UNICE Visionary', *European Voice*, 06.11.2003, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/unice-visionary/48552.aspx>.
- Cary, W. L. (1974) 'Federalism and Corporate Law: Reflection upon Delaware', *Yale Law Journal*, Vol. 83, No. 4, pp. 663-705.
- CEFIC (2010) *Facts and Figures 2010: The European Chemical Industry in a Worldwide Perspective*, Brussel: European Chemical Industry Council, beschikbaar via http://www.cefic.org/Documents/FactsAndFigures/FF%20Reports%20per%20Sections/FF_Chemical_Industry_Profile_Section.pdf
- CEFIC (2004) *Horizon 2015: Is the European Chemical Industry Losing its Global Leadership?*, Brussel: European Chemical Industry Council, beschikbaar via http://cms.cefic.be/Files/Publications/Cefic_Dipliant_2015.pdf.
- CEFIC (2002) *EU Chemicals Policy Review - the View of European Mid-sized and SME Chemical Manufacturers*, Brussel: European Chemical Industry Council.
- CEFIC (2001) *Unlocking 670 Billion Euro of Growth: Seven Priorities for the European Chemical Industry in a New Trade Round*, Brussel: European Chemical Industry Council.
- Cerny, P.G. (2008) 'Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm', *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-46.
- Chapman, P. (2002) 'Schnabel Accuses EU of Failure to Test Impact of Rules on Jobs', *European Voice*, 14.11.2002, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/schnabel-accuses-eu-of-failure-to-test-impact-of-rules-on-jobs/46085.aspx>.
- Charnovitz, S. (2005) 'An Analysis of Pascal Lamy's Proposal on Collective Preferences', *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 2, pp. 449-472.
- Charnovitz, S. (2000) 'The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules', *Tulane Environmental Law Journal*, Vol. 13, pp. 290-302.
- Chayes, A. & Chayes, A. H. (1993) 'On Compliance', *International Organization*, Vol. 47, No. 2, pp. 175-205.
- Checkel, J. T. (2005) *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, Norway: Arena Working Paper Series 26/2005.
- Checkel, J. T. (2001) 'Why Comply? Social Learning and European Identity Change', Vol. 55, No. 3, *International Organization*, pp. 553-588.

- Christiansen, T. (2001) 'Intra-institutional Politics and Inter-institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?', *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 5, pp. 747-769.
- Cohen, B. J. (2008) *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cole, M. A. (2004) 'Trade, the Pollution Haven Hypothesis and the Environmental Kuznets Curve: Examining the Linkages', *Ecological Economics*, Vol. 48, No. 1, pp. 71-81.
- Conca, K. (2000) 'The WTO and the Undermining of Global Environmental Governance', *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 3, pp. 484-494.
- Consumers International (1999) *Consumer Rights and the Multilateral Trading System: What Needs to Be Done Before a Millennium Round*, Londen: Consumers International.
- Cordes, R. (1999) 'Bonn Calls for Tough New Rules on Chemicals Testing', *European Voice*, 29.04.1999, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/bonn-calls-for-tough-new-rules-on-chemicals-testing/38522.aspx>.
- Cortell, A. P. & Davis, J. W. (1996) 'How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms', *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, pp. 451-478.
- Coss, S. (1999) 'Expert Committees Play Key Role in Bid to Restore Public Confidence', *European Voice*, 15.07.1999, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/expert-committees-play-key-role-in-bid-to-restore-public-confidence/39046.aspx>.
- Council of the European Union (2006a) *Statement of the Council's Reasons: Common Position Adopted by the Council on [REACH]*. Brussel, 28 april 2006: 7524/06 ADD 1, beschikbaar via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07524-ad01.en06.pdf>.
- Council of the European Union (2006b) *Council Conclusions Following the Commission's Communication "Global Europe": Competing in the World"*, Brussel, 13 november 2006, beschikbaar via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/91614.pdf.
- Cox, R. W. (1981) 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium: Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 2, pp. 126-155.
- Cram, L. (1994) 'The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU', *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, No. 2, pp. 195-217.
- Daley, H. (1993) 'The Perils of Free Trade', *Scientific American*, November, pp. 50-57.
- Damro, C. (2011) 'Market Power Europe', *Paper Prepared for the EUSA Biennial Conference*, Boston (MA), 3-5 maart 2011.
- Daugbjerg, C. (2009) 'Sequencing in Public Policy: The Evolution of the CAP over a Decade', *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 3, pp. 395-411.

- Davis, C. L. (2007) *A Conflict of Institutions? The EU and GATT/WTO Dispute Adjudication*. Department of Politics, Princeton University, beschikbaar via <http://www.princeton.edu/~cldavis/files/euwto.pdf>.
- Daviter, F. (2007) 'Policy Framing in the European Union', *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 4, pp. 654-666.
- De Bièvre, D. (2004) *Governance in International Trade: Judicialisation and Positive Integration in the WTO*. Bonn: Max Planck Institute: 2004/7.
- De Bièvre, D. (2003) *International Institutions and Domestic Coalitions: The Differential Effects of Negotiations and Judicialisation in European Trade Policy*. Firenze: EUI Working Paper SPS No. 2003/17.
- De Bièvre, D. & Eckhardt, J. (2011) 'Interest Groups and the Failure of EU Anti-Dumping Reform', *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 3, pp. 338-359.
- De Busschere, B. (2011) 'Karel De Gucht Holt Europese Klimaatambities uit', *De Morgen*, 28 januari 2011, p. 3.
- Desmedt, A. (2000) 'ECJ Restricts Effect of WTO Agreements in the EC Legal Order', *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 1, pp. 191-192.
- De Sombre, E. R. & Barkin, S. J. (2002) 'Turtles and Trade: The WTO's Acceptance of Environmental Trade Restrictions', *Global Environmental Politics*, Vol. 2, No. 1, pp. 12-18.
- Destler, I. M. & Balint, P. J. (1999) *The New Politics of American Trade: Trade, Labor and the Environment*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Drake, W. J. & Nicolaïdis, K. (1992) 'Ideas, Interests, and Institutionalization - Trade in Services and the Uruguay Round', *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 37-100.
- Drezner, D. W. (2005) 'Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 5, pp. 841-859.
- Drezner, D.W. (2002) 'Who Rules? The Regulation of Globalization', *Manuscript*, beschikbaar via <http://www.danieldrezner.com/research/whorules.pdf>.
- Drezner, D. W. (2001) 'Globalization and Policy Convergence', *International Studies Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 53-78.
- Dür, A. & Zimmerman, H. (2007) 'Introduction: The EU in International Trade Negotiations', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, pp. 771-787.
- EFSA (2007) 'Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission on the Animal Welfare aspects of the killing and skinning of seals', *The EFSA Journal*, No. 610 pp. 1-122.

- Egeberg, M. (2006) 'Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-15.
- Elsig, M. & Dupont C. (2010) 'European Union Meets South Korea: Bureaucratic Interests, Exporter Discrimination and the Negotiations of New Trade Agreements', *Paper prepared for "Diverging Paradigms on EU Trade Policy" workshop*, Leuven, 16-17 december 2010.
- Elsig, M. (2002) *The EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas*. Hampshire: Ashgate.
- Esty, D. C. (2001) 'Bridging the Trade-Environment Divide', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 3, pp. 113-130.
- Esty, D. C. & Geradin, D. (2000) 'Regulatory Co-opetition', *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 2, pp. 235-255.
- ETUC, Social Platform & EEB (2008) *Spring Summit 2008 / ETUC, EEB and Social Platform: Open letter to head of state and of government on social and sustainable development and the energy/climate package*, beschikbaar via <http://www.etuc.org/a/4669>.
- EurActiv (2011) "'2050 Strategy' Builds on Energy Savings', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/2050-strategy-builds-energy-savings-news-502895>.
- EurActiv (2010a) 'Debate on CO2 Target Exposes Rift Among EU Businesses', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/debate-co2-target-exposes-rift-among-eu-businesses-news-498843>.
- EurActiv (2010b) 'France Details Plans for 'Carbon Inclusion Mechanism'', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/france-details-plans-for-carbon-inclusion-mechanism-news-494220>.
- EurActiv (2009) 'EU Lists Industries Exempted from Carbon Trading', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.icis.com/heren/articles/2010/07/06/9374303/power/edem/baltics-to-add-carbon-tax-to-non-eu-imports.html>.
- EurActiv (2008a) 'Commission Weighing up Options on CO2 Border Tax', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-weighing-options-co2-border-tax/article-170587>.
- EurActiv (2008b) 'EU Warned over Trade War over Climate Measures', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/trade/eu-warned-trade-war-climate-measures/article-169878>.
- Euractiv (2008c) 'EU Climate Plans Get the Nod from MEPs', *Euractiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-climate-plans-get-nod-meps/article-176099>.

- EurActiv (2008d) 'Industry Set to Win EU Climate Concessions', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-change/industry-set-win-eu-climate-concessions/article-178003>.
- EurActiv (2008e) 'Mixed Reactions as Parliament Approves EU Climate Deal', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-change/mixed-reactions-parliament-approves-eu-climate-deal/article-178163>.
- EurActiv (2008f) 'Scholar: Industry Claims on Carbon Leakage "Exaggerated"', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/climate-change/scholar-industry-claims-carbon-leakage-exaggerated/article-177105>.
- EurActiv (2006a) 'EU Moots Border Tax to Offset Costs of Climate Action', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-moots-border-tax-offset-costs-climate-action/article-158641>.
- EurActiv (2006b) 'Mandelson Rejects CO2 Border Tax', *EurActiv Website*, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/sustainability/mandelson-rejects-co2-border-tax/article-160543>.
- EurActiv (2003) 'Joint Leaders' Letter to Prodi: Kiss of Death for the Chemicals Review', beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/sustainability/joint-leaders-letter-prodi-kiss-death-chemicals-review/article-115657>.
- Eurochambres (2003) *Strategy for a Future Chemicals Policy*. Brussel, juli 2003, beschikbaar via http://www.eurochambres.eu/DocShare/docs/1/DKDPKPCCDJNAJKFEOBGFNNPFGRV4FLLE43RJ4443URUJ/EUROCHAMBRES/docs/DLS/STRATEGY_FOR_A_FUTURE_CHEMICALS_POLICY_Final-2007-00188-01.pdf.
- EuroCommerce (2002) *The Future Chemical Policy: The Views of EuroCommerce*. Brussel, oktober 2002 beschikbaar via <http://www.eurocommerce.be/content.aspx?PageId=40242>.
- European Commission (2009) *Impact Assessment Guideline*, Brussel, 15.1.2009, SEC(2009) 92, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- European Commission (2007) *The European Interest: Succeeding in the Age of Globalisation*. Brussel, 3.1.2007: COM(2007) 581 final, beschikbaar via http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0581en01.pdf.
- European Commission (1996) *The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union*. Brussel, 14.02.1996: COM(96) 53 final, beschikbaar via http://aei.pitt.edu/5606/01/002308_1.pdf.
- European Commission Staff (2008) *Impact Assessment on the Potential Impact of a Ban of Seal Products*. Brussel, 23.7.2008: SEC(2008)2290, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2290:FIN:EN:PDF>.

- European Commission Staff (2007) *The External Dimension of the Single Market Review ...* Brussel, 20.11.2007: SEC(2007) 1519, beschikbaar via http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1519_en.pdf.
- European Commission Staff (2006) *Summary Report on the Analysis of the Debate on the Green Paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy"*. Brussel, 16.11.2006: SEC(2006) 1500, beschikbaar via http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/doc/sec_2006_1500.pdf.
- European Commission Staff (2003) *Regulation of the European Parliament and of the Council, Concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals (REACH), Establishing a European Chemicals Agency*. Brussel, 29.10.2003: SEC (2003) 1171/3, beschikbaar via http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/eia-sec-2003_1171_en.pdf.
- European Parliament (2006) ... *Resolution on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, P6_TA(2006)0603, beschikbaar via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0603>.
- Europees Parlement (2009) *Debatten – Maandag 4 Mei 2009 – Handel in zeebondenproducten*, Straatsburg, CRE 04/05/2009 – 21, beschikbaar via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090504+ITEM-021+DOC+XML+V0//NL>.
- Europees Parlement (2007) *Europa als Wereldspeler - Externe Aspecten van het Concurrentievermogen*. Brussel, 18.4.2007: Publicatieblad van de Europese Unie, 24.4.2008, C 102 E. Beschikbaar via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0149+0+DOC+XML+V0//NL>.
- Europees Parlement (2006) *Verklaring van het Europees Parlement over het verbod op zeebondenproducten in de Europese Unie*. Brussel, 26.09.2006: PB C 306E van 15.12.2006, blz. 194-195. Beschikbaar via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0369+0+DOC+XML+V0//NL>.
- Europees Parlement (2005) *Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over [...] Reach [...]*. Straatsburg, 17.11.2005: P6_TA(2005)0434, beschikbaar via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=AAC9C07329A6C7ECD49E590EF99F1E29.node2?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0434+0+DOC+XML+V0//NL>.
- Europese Commissie (2010a) *Handel, groei en wereldvraagstukken: Handelsbeleid als kernelement van de Europa 2020-strategie*. Brussel, 9.11.2010: European Commission COM(2010)612, beschikbaar via http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146963.pdf.

- Europese Commissie (2010b) *Naar een Single Market Act: Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen* [...], Brussel; 27.10.2010: COM(2010) 608 definitief, beschikbaar via http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_nl.pdf.
- Europese Commissie (2010c) 'Besluit [...] tot vaststelling [...] van de lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO2-weglekrisico'. *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 1/10, Brussel, 5.1.2010.
- Europese Commissie (2010d) *Statistical Annex of European Economy: Autumn 2010*, beschikbaar via http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_autumn2010_en.pdf.
- Europese Commissie (2008a) *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handel in zeebondenproducten*. Brussel, 23.7.2008: COM(2008)0469, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0469:FIN:NL:PDF>.
- Europese Commissie (2008b) *Naar 20-20 in 2020: Kansen van Klimaatverandering voor Europa*. Brussel, 23.1.2008: COM(2008) 30 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:nl:PDF>.
- Europese Commissie (2008c) *Boosting growth and jobs by meeting our climate change commitments*, Persbericht, Brussel, 23 januari 2008, beschikbaar op: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/80>.
- Europese Commissie (2007) *Een Energiebeleid voor Europa*. Brussel, 10.1.2007: COM(2007) 1 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:NL:PDF>.
- Europese Commissie (2006a) *Europa als Wereldspeler: Wereldwijd Concurren: Een Bijdrage aan de EU-Strategie voor Groei en Werkgelegenheid*. Brussel, 4.10.2006: COM(2006) 567 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:nl:PDF>.
- Europese Commissie (2006b) *Groenboek: Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*. Brussel, 8.3.2006, COM(2006) 105 definitief, beschikbaar via http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_nl.pdf.
- Europese Commissie (2006c) *Mededeling van de Commissie aan het Parlement Overeenkomstig Artikel 251, Lid 2, Tweede Alinea, van het EG-Verdrag over het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad [Inzake REACH]*. Brussel, 12.07.2006: COM(2006)375 definitief, beschikbaar via http://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/com_2006_375/f=/vhckcjrnsjkg.pdf.
- Europese Commissie (2005) [...] *Europese waarden in een geglobaliseerde wereld* [...]. Brussel, 20.10.2005: COM(2005) 525 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0525:FIN:NL:PDF>.

Europese Commissie (2003a) *Voorstel voor een Verordening [...] Inzake de Registratie en Beoordeling van en de Vergunningverlening en Beperkingen ten aanzien van Chemische Stoffen (Reach) [...]*. Brussel, 29.10.2003: COM(2003)/0644 definitief, beschikbaar via

Europese Commissie (2003b) *De Europese Unie en de Verenigde Naties: Kiezen voor Multilateralisme*. Brussel, 10.9.2003: COM(2003) 526 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:NL:PDF>.

Europese Commissie (2002) *Mededeling [...] over Effectbeoordeling*, Brussel, 5.6.2002, COM(2002) 276 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:NL:PDF>.

Europese Commissie (2001) *Witboek: Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen*. Brussel, 27.2.2001: COM(2001) 88 Definitief, beschikbaar via http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2001/com2001_0088nl01.pdf.

Europese Commissie (2000) *Mededeling van de Commissie Over het Voorzorgsbeginsel*. Brussel, 02.02.2000: COM(2000) 1 definitief, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:NL:PDF>.

Europese Raad (2008) *Europese Raad Brussel 13/14 Maart 2008: Conclusies van het Voorzitterschap*. Brussel, 20 mei 2008, 7652/1/08, beschikbaar via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/99413.pdf.

Europese Raad (2007) *Europese Raad te Brussel 8/9 Maart 2007: Conclusies van het Voorzitterschap*. Brussel, 9 maart 2007, 7224/1/07, beschikbaar via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/93136.pdf.

Europese Raad (2005) *Europese Raad van Brussel 22 en 23 Maart 2005: Conclusies van het Voorzitterschap*. Brussel, 23 maart 2005, 7619/1/05, beschikbaar via http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/84341.pdf.

Europese Raad (2000) *Europese Raad van Lissabon 23 en 24 maart 2000: Conclusies van het Voorzitterschap*. Lissabon, 24 maart 2010, beschikbaar via http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00100-r1.nl0.htm.

Europese Unie (2009) 'Verordening (EG) Nr. 1007/2009 [...] van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Brussel, 31.10.2009, L 286/36, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:286:0036:0039:NL:PDF>.

- Europese Unie (2008) 'Geconsolideerde Versie van de het Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie', *Publicatieblad*, Brussel, 9.5.2008, C 115/47, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:nl:PDF>.
- Europese Unie (2006) 'Verordening (EG) nr. 1907/2006 [...] van 18 december 2006 inzake [...] REACH [...]', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Brussel, 30.12.2006, L 396/1, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0848:NL:PDF>.
- Europese Unie (2003). *Richtlijn 2003/87/EC ... tot Vaststelling van een Regeling voor de Handel in Broeikasgasemissierechten ...* Brussel, 25.10.2003, *Publicatieblad*, L 275/32, beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:NL:PDF>.
- Evans, P. (2003) 'Is Trade Policy Democratic and Should It Be?' In: N. Bayne & S. Woolcock *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations*. London: Ashgate, pp. 147-159.
- Falkner, R. (2007) 'The Political Economy of "Normative Power" Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation', *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 4, pp. 507-526.
- Falkner, R. (2000) 'Regulating Biotech Trade: The Cartagena Protocol on Biosafety'. *International Affairs*, Vol. 76, No. 2, pp. 299-213.
- Fisher, E. (2008) 'The 'Perfect Storm' of REACH: Charting Regulatory Controversy in the Age of Information, Sustainable Development, and Globalization', *Journal of Risk Research*, Vol. 11, No. 4, pp. 541-563.
- Flothmann, S. & Knirsch, J. (2001) *Genetic Engineering*, Greenpeace Website, beschikbaar via <http://archive.greenpeace.org/geneng/reports/misc/foodsecurity.htm>
- Flyvbjerg, B. (2006) 'Five Misunderstandings about Case-Study Research', *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2, pp. 219-245.
- FoE (2001) *Sale of the Century? Peoples' Food Sovereignty: Part 1 - the implications of current trade negotiations*, Website Friends of the Earth International, beschikbaar via http://www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_food_sovereignty_1.pdf.
- Foreign Trade Association (2005a) *Art. 6 REACH - Substances in Articles: Reaction of European retailers after votes in the ENVI-Committee of the European Parliament*. Website Foreign Trade Association, beschikbaar via <http://www.fta-eu.org/doc/unp/opinion/en/ReactiononArt6ENVIvotes.pdf>.
- Foreign Trade Association (2005b) *FTA-Position on REACH 2005: Article 6 - Substances in Articles*. Website Foreign Trade Association, beschikbaar via <http://www.fta-eu.org/doc/unp/opinion/en/ftapositionreach2005en.pdf>.

- Frennhof Larsen, M. (2007) 'Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-Level Game', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, pp. 927-948.
- Friedrichs, J. & Kratochwil, F. (2009) 'On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology', *International Organization*, Vol. 63, No. 4, pp. 701-731.
- Gabler, M. (2010), 'Norms, Institutions and Social Learning: An Explanation for Weak Policy Integration in the WTO's Committee on Trade and Environment', *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 2, pp. 80-117.
- Garrett, G. (1995) 'The Politics of Legal Integration in the European Union', *International Organization*, Vol. 49, No. 1, pp. 171-181.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005) *Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. (2004) 'What Is a Case Study and What Is It Good for?', *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 341-354.
- Gill, S. (2002) 'Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations', *International Studies Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 47-65.
- Glass, J. (2005) 'Industry's Chemicals Report Could Be the Catalyst for REACH Accord', *European Voice*, 14.04.2005, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/CWS/Index.aspx?PageID=143&articleID=52124>.
- Goldstein, J. L. (1998) 'International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade'. In: A. O. Krueger & A. Chonira, *The WTO as an International Organization*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 133-160.
- Goldstein, J. L. (1996) 'International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American "Unfair" Trade Laws', *International Organization*, Vol. 50, No. 4, pp. 541-564.
- Goldstein, J. L. & Martin, L. (2000) 'Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note', *International Organization*, Vol. 54, No. 3, pp. 603-632.
- Goldstein, J. L. & Steinberg, R. H. (2008) 'Negotiate or Litigate? Effects of WTO Judicial Delegation on U.S. Trade Politics', *Law & Contemporary Problems*, Vol. 71, No. 3, pp. 257-282.
- Gourevitch, P. A. (1986) *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. New York: Cornell University.
- Gourevitch, P. (1978) 'The International Sources of Domestic Politics', *International Organization*, Vol. 32, No. 4, pp. 881-912.
- Groenendijk, N (2005) *De Lissabon-strategie: Overmoed of Onmacht? Concurrentiekracht en het Bestuurlijk Tekort van de Europese Unie*. Twente: Universiteit Twente.

- Gros, D. (2009) *A border tax to protect the global environment*. Brussels: Centre for European Policy Studies, beschikbaar via <http://www.ceps.eu/book/border-tax-protect-global-environment>.
- Gros, D. & Egenhofer, C. (2010) *Decision Time for Europe on Climate Change: Keep the Head Buried in the Sand or Get Tough?* Brussels: Centre for European Policy Studies, beschikbaar via <http://www.ceps.eu/book/decision-time-europe-climate-change-keep-head-buried-sand-or-get-tough>.
- Grossman, G. M. & Helpman, E. (1994) 'Protection for Sale', *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 4, pp. 833-850.
- Gstöhl, S. & De Bièvre, D. (2010) 'Perspectives on EU Trade Policy', *Paper presented at the Workshop "Diverging Paradigms on EU Trade Policy"*, KU Leuven, 16-17 december 2010.
- Haas, P. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1998) 'The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott', *Political Studies*, Vol. 46, No. 5, pp. 958-962.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 936-957.
- Hanson, B. T. (1998) 'What Happened to Fortress Europe: External Trade Policy Liberalization in the European Union', Vol. 52, No. 1, *International Organization*, pp.55-85.
- Harding, G. (2000) 'Union Struggles to Fulfil Pledge to Put Green Issues at Heart of Policy-making', *European Voice*, 10.02.2000, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/union-struggles-to-fulfil-pledge-to-put-green-issues-at-heart-of-policy-making/40113.aspx>.
- Hay, C. (2007) 'Keynote Article: What Doesn't Kill You Can Only Make You Stronger: The Doha Development Round, the Services Directive and the EU's Conception of Competitiveness', Vol. 45, No. 1, *Journal of Common Market Studies*, pp. 25-43.
- Hay, C. (2006) 'Constructivist Institutionalism: Or Why Interests into Ideas Don't Go', *Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, PA.
- Hay, C. (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*. Houndmills: Palgrave.
- Hay, C. (2001) 'The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of NeoLiberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach'. In: J. L. Campbell & O. Pedersen, *The Rise of NeoLiberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Hay, C. & Rosamond, B. (2002) 'Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives', *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 2, pp. 147-167.

- Hay, C. & Wincott, D. (1998) 'Structure, Agency and Historical Institutionalism', *Political Studies*, Vol. 46, No. 5, pp. 951-957.
- Helm, D. (2005) *European Energy Policy: Securing Supplies and Meeting the Challenge of Climate Change*, oktober 2005, beschikbaar via www.dieterhelm.co.uk.
- Hoekman, B. M. & Kostecki, M. M. (2009) *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmes, P. (2006) 'Trade and 'domestic' policies: the European mix', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, pp. 815-831.
- Holzinger, K. (2011) "Race to the Bottom" or "Race to Brussels"? Environmental Competition in Europe', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, pp. 315-339.
- Hooghe, L. (2001) *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2002) 'The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change', *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 4, No. 1, pp. 31-50.
- Howse, R. (2009) *Climate Mitigation and the WTO Legal Framework: A Policy Analysis*. Website International Institute for Sustainable Development, beschikbaar via <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=1275>.
- Howse, R. (2000) 'Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization', *Michigan Law Review*, Vol. 98, No. 7, pp. 2329-2357.
- Howse, R. & Regan, D. (2000) 'The Product/Process Distinction- An Illusory Basis for Disciplining 'Unilateralism' in Trade Policy', *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, pp. 249-289.
- Howse, R. & Tuerk, E. (2001) 'The WTO Impact on Internal Regulations-A Case Study of the Canada-EC Asbestos Dispute'. In: G. de Burca & J. Scott *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*. Oxford: Hart Publishing, pp. 283-328.
- ICIS (2010) *Baltics to Add Carbon Tax to Non-EU Imports*. ICIS Heren Website, beschikbaar via <http://www.icis.com/heren/articles/2010/07/06/9374303/power/edem/baltics-to-add-carbon-tax-to-non-eu-imports.html>.
- Jacoby W. & Meunier, S. (2010) 'Europe and the Management of Globalization', *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 3, pp. 299-317.
- Jessop, B. (2005) 'Critical Realism and the Strategic-Relational Approach', *New Formations*, Vol. 56, pp. 40-53.
- Johnstone, C. (1998) 'Push for new Vetting Rules Provokes Strong Reaction from Chemical Firms', *European Voice*, 12.11.1998, beschikbaar via

<http://www.europeanvoice.com/article/imported/push-for-new-vetting-rules-provokes-strong-reaction-from-chemical-firms/37392.aspx>.

- Jones, E. (2006) 'Europe's Market Liberalization is a Bad Model for a Global Trade Agenda', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, pp. 943-957.
- Junger, S. (2007) *The Perfect Storm: A True Story of Men Against the Sea*. London: Harper Perennial.
- Jupille, J. (2006) 'Knowing Europe: Metatheory and Methodology in European Union Studies'. In: Cini, M. & Bourne, A.K. (eds.) *European Union Studies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 209-232.
- Katzenstein, P. J., Keohane, R. O. & Krasner, S. D. (1998) 'International Organization and the Study of World Politics', *International Organization*, Vol. 52, No. 4 pp. 645-685.
- Kelemen, D. R. (2010) 'Globalizing European Union Environmental Policy', *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 3, pp. 335-349.
- Kelemen, D. R. & Vogel, D. (2009) 'Trading Places: The Role of the United States and the European Union in International Environmental Politics', *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 4, pp. 427-456.
- Keohane, R. (1984) *After Hegemony*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1987) 'Power and Interdependence Revisited', Vol. 41, No. 4, *International Organization*, pp. 725-753.
- Keohane, R.O. (1996) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Kerremans, B. Adriaensen, J. & Carroll, C. (2011) 'The Autonomous Impact of a Schumpeterian European Commission? Explaining the EU's Trade Concessions in FTAs: The Case of Chile and South Korea', *Paper Prepared for the EUSA 12th Biennial Conference*, Boston (MA), 3-5 maart 2011.
- Kohler-Koch, B. (1997) 'Organized Interests in the EC and the European Parliament', Vol. 1, No. 9, *European Integration online Papers (EIoP)*, pp. 1-17.
- Koninkrijk België (2007) *Wet betreffende het verbod op de fabricage en de commercialisering van producten die afgeleid zijn van zeehonden*. Belgisch Staatsblad: C - 2007/11138.
- Koninkrijk der Nederlanden (2007) *Besluit van 4 juli 2007, houdende wijziging van het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en Faunawet en het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten in verband met het verbod op de handel in producten van zadelrobben en klapmutsen*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2007, Nr.253, 17.07.2007.
- KPMG International (2010) *The Future of the European Chemical Industry*, beschikbaar via http://www.kpmg.de/docs/20100201_The_Future_of_the_European_Chemical_Industry_EN.pdf.

- Krugman, P. (2009) 'Climate, Trade, Obama', *The New York Times Online*, beschikbaar via <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/06/29/climate-trade-obama/>.
- Krugman, P. (1997) 'What Should Trade Negotiators Negotiate About?', *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 1, pp. 113-120.
- Lamy, P. (2004a) *The Emergence of Collective Preferences in International Trade: Implication for Regulating Globalisation*. Brussel: Conference on "Collective Preferences and Global Governance: What Future for the Multilateral Trading System?", 15 September 2004, beschikbaar via http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/september/tradoc_118929.pdf.
- Lamy, P. (2004b) *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004: An Assessment*. Brussels, 19 November 2004.
- Lang, A. T. (2006) 'Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime', *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, No. 1, pp. 81-116.
- Lind, G. (2004) *REACH - The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU. What Happened and Why?* Brussel: Greens/European Free Alliance in the European Parliament, beschikbaar via <http://assets.panda.org/downloads/theonlyplanetguide.pdf>.
- Löfstedt, R. E. (2004) 'The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis', *The Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 28, No. 3, pp. 237-260.
- Lynggaard, K. (2011) 'Causality in Europeanization Research: A Discursive Analytical Strategy', *Paper Prepared for the 12th Biennial Conference of the European Union Study Association*, Boston (MA), 3-5 maart 2011.
- Macartney, H. (2009) 'Variegated Neo-liberalism: Transnationally Oriented Fractions of Capital in EU Financial Market Integration', *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 451-480.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mandelson, P. (2006) *Globalization Collapses Distinctions between what we Do at Home and what we Do Abroad*. Brussel: European Commission.
- Marceau, G. & Trachtman, J. P. (2002) 'The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Agreement and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods', *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 5, pp. 811-881.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984) 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749.

- Markov, H. (2006) *Opinion of the Committee on International Trade on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy - Green Paper*. Brussel: Europees Parlement.
- Markussen, P. & Tinggaard, S. G. (2005) 'Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union', *Energy Policy*, Vol. 33, No. 2, pp. 245-255.
- Maxwell, J. A. (1992) 'Understanding and Validity in Qualitative Research', *Harvard Educational Review*, Vol. 62, No. 3, pp. 279-300.
- McGuire, S. & Lindeque, J. (2010) 'Diminishing Returns to Trade Policy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5, pp. 1329-1349.
- McKibbin, W. J. & Wilcoxon, P. J. (2008) *The Economic and Environmental Effects of Border Tax Adjustments for Climate Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Messerlin, P. A. (2001) *Measuring the Costs of Protection in Europe*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Meunier, S. & Nicolaïdis, K. (2006) 'The European as a Conflicted Trade Power', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, pp. 906-925.
- Meunier, S. & Nicolaïdis, K. (2005) 'The EU as a Trade Power'. In: C. Hill & S. Michael (eds.) *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, .
- Milner, H. V. (1999) 'The Political Economy of International Trade', Vol. 2, No. 1, *Annual Review of Political Science*, pp. 91-114.
- Milner, H. V. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Milner, H. V. (1988) *Resisting Protectionism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Mortensen, J. L. (2009) 'The World Trade Organization and the European Union'. In: K. E. Jorgensen (ed.) *The European Union and International Organizations*, Routledge: Abingdon, pp. 80-100.
- Nairn, T (1972) 'The European Problem', *New Left Review*, pp. 5-120.
- Narlikar, A. (2005) *The World Trade Organization: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Neumayer, E. (2004) 'The WTO and the Environment: Its Past Record is Better than Critics Believe, but the Future Outlook is Bleak', *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 3, pp. 1-8.
- Neyer, J. (2005) 'Domestic Limits of Supranational Law: Comparing Compliance with European and International Foodstuffs Regulations'. In: M. Zürn & C. Joerges (eds.) *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-148.
- Nicolaïdis, K. & Howse, R. (2002) '"This is my EUtopia ...": Narrative as Power', Vol. 40, No. 4, *Journal of Common Market Studies*, pp. 767-792.

- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugent, N. (2001) *The European Commission*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nugent, N. (1991) *The Government and Politics of the European Community*. Basingstoke: Macmillan.
- NYT (2009) 'Interview With President Obama on Climate Bill', *The New York Times Online*, beschikbaar via http://www.nytimes.com/2009/06/29/us/politics/29climate-text.html?_r=2&pagewanted=all.
- Oberthür, S. & Gehring, T. (2006) 'Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization', *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 2, pp. 1-31.
- Oberthür, S. & Pallemmaerts, M. (2010) 'The EU's Internal and External Climate Policies: an Historical Overview'. In: S. Oberthür & M. Pallemmaerts (eds.) *The New Climate Policies of the European Union*. Brussel: VUBPress, pp. 27-63.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Neill, J. (2001) 'Building Better Global Economic BRICs', *Global Economic Paper No. 66*, London: Goldman Sachs.
- Otsuki, T., Wilson, J. S. & Sewadeh, M. (2001) 'A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports'. *World Bank Policy Research Working Paper 2563*.
- Paemen, H. & Bensch, A. (1995) *Du GATT à l'OMC: la Communauté Européenne dans l' Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press.
- Peters, G. B. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalisms'*. New York: Continuum.
- Peters, G. B., Pierre, J. & King D. S. (2005) 'The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism', *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4, pp. 1275-1300.
- Petersmann, E.-U. (2008) 'Why Rational Choice Theory Requires a Multilevel Constitutional Approach to International Economic Law: A Response to The Case Against Reforming the WTO Enforcement Mechanism', *Illinois Law Review*, pp. 359-382.
- Petersmann, E.-U. (2000) 'The GATT Dispute Settlement System'. In: Emiliou, N. & O'Keeffe, D. (eds.) *The European Union and World Trade Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 253-277.
- Peterson, J. (2007) 'EU Trade Policy as Foreign Policy: Does Strategy plus Activity = Strategic Action'. *Paper presented at the 10th biennial conference of the European Union Studies Association*, Montreal, 17-19 May 2007.

- Peterson, J. (2001) 'The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis', *European Journal of Political Research*, Vol. 39, No. 3, pp. 289-318.
- PEW Center on Global Climate Change (2007) *Greenhouse Gas Emissions Allowance Allocations*. Arlington, VA: Congressional Policy Brief.
- Phillips, L. (2008) 'Metal Unions Side with Bosses to Battle EU Climate Package', *EUObserver Website*, beschikbaar via <http://euobserver.com/9/27220>.
- Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pilegaard, J. (2009) '... and Never the Twain Shall Meet? An Institutionalist perspective of EU Trade and Development Policies in the Context of the EPA negotiations'. In: J. Orbie & G. Faber (Eds.) *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa Relations in Transition*, Oxon: Routledge, pp. 264-276.
- Pollack, M. A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (1997) 'Representing Diffuse Interests in EC Policy-making', *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, pp. 572-590.
- Poletti, A. (2010) 'Searching for Immunity Under the Shadow of WTO Law: Explaining EU Preferences on Trade-and-Environment in the Doha Development Agenda', niet-gepubliceerde paper on file bij de auteur.
- Poletti, A. & Sicurelli, D. (2011) 'Searching for Immunity Under the Shadow of WTO Law: The EU as Promotor of Environmental Norms in the Doha Round', *Paper Prepared for the EUSA Twelfth Biennial International Conference*, Boston, MA, 3-5 maart.
- Poletti, A. & De Bièvre, D. (2010) 'Cooperation in the Shadow of WTO Law: How Legal Vulnerability Encourages Issue Linkage', *Paper Prepared for the Workshop on International Political Economy at the Dutch-Flemish PoliticologenEetmaal*, Leuven, 27-28 mei.
- Princen, S. (2007a) 'Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research', *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 1, pp. 21-38.
- Princen, S. (2007b) 'Advocacy Coalitions and the Internationalization of Public Health Policies', *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 13-33.

- Princen, S. (2004) 'EC Compliance with WTO Law: The Interplay of Law and Politics', *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 3, pp. 555-574.
- Princen, S. (2003) 'Exporting Regulatory Standards: The Cases of Trapping and Data Protection'. In: M. Knodt & S. Princen (eds.) *Understanding the European Union's External Relations*, Londen: Routledge, pp. 142-155.
- Princen, S. (2002) *EU Regulation and Transatlantic Trade*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Princen, S. & Kerremans, B. (2008) 'Institutions and Interest Groups: Opportunity Structures in the EU Multi-Level System', *West European Politics*, Vol. 31, No. 6, pp. 1129-1146.
- Proust, M. (1992) [1927] *Albertine Disparue: A la Recherche du Temps Perdu Volume 6*. Parijs: Gallimard.
- Putnam, R. D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 427-460.
- Quisthoudt-Rowohl, G. (2005) *Advies van de Commissie Internationale Handel ... inzake [REACH]*. Brussel, Europees Parlement.
- Raad van de Europese Gemeenschappen (1983) *Richtlijn van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de Lid-Staten van huiden van bepaalde zeehondejongen en daarvan vervaardigde produkten*. Brussel: 83/129/EEG.
- Raad van de Europese Unie (2003) *2539e Zitting van de Raad Concurrentievermogen – Interne Markt, Industrie en Onderzoek*, Brussel, 10.11.2003, C/03/316, beschikbaar via <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/316&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en>.
- Rankin, J. (2011) 'Two Views on Plan to Ban Meat From Cloned Animals', *European Voice*, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/two-views-on-plan-to-ban-meat-from-cloned-animals/70193.aspx>.
- Rankin, J. (2010) 'France and Italy Call for Climate "Tax"', *European Voice*, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/2010/04/france-and-italy-call-for-climate-tax-/67713.aspx>.
- Rasmussen, A. (2007) Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability, *West European Politics*, Vol. 30, No. 2, pp. 244-264.
- Raustiala, K., & Slaughter, A.-M. (2002) 'International Law, International Relations and Compliance'. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*. Londen: Sage Publications Ltd, pp. 538-558.
- Razin, A., & Sadka, E. (1991) 'Efficient Investment Incentives in the Presence of Capital Flight', *Journal of International Economics*, Vol. 31, Nos. 1-2, pp. 171-181.

- Reinhardt, E. (2003) 'Tying Hands without a Rope: Rational Domestic Response to International Institutional Constraints'. In: D. W. Drezner (ed.) *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*. Michigan: University of Michigan, pp. 77-104.
- Rhodes, M. (2002) 'Why EMU Is - or May Be - Good for European Welfare States'. In: K. Dyson (ed.) *European States and the Euro*. Oxford: Oxford University Press, pp. 305-333.
- Rodrik, D. (2009) 'The Myth of Rising Protectionism', *Project Syndicate Website*, beschikbaar via <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik36/English>.
- Rodrik, D. (2007) 'How to Save Globalization From Its Cheerleaders', *Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 1, No. 2, pp. 1-33.
- Rodrik, D. (1997) *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Economics.
- Rosamond, B. (2005) 'Globalization, the Ambivalence of European Integration and the Possibilities for a Post-Disciplinary EU Studies', *Innovation*, Vol. 18, No. 1, pp. 23-43.
- Rosamond, B. (1999) 'Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 652-668.
- Ruggie, J.G. (1998) 'What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 855-885.
- Ryner, M. (2009) 'Neoliberal European Governance and the Politics of Welfare State Retrenchment: A Critique of the New Malthusians'. In: B. Van Apeldoorn, J. Drahokoupil, & L. Horn (eds.) *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 44-63.
- Sabatier, P. A. (1998) 'The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe', *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 98-130.
- Sacconi, G. (2006) *Draft Recommendation for Second Reading [on REACH]*. Brussel: PROVISIONAL 2003/0256(COD).
- Sacconi, G. (2005) *Verslag over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake [REACH]*. Brussel, 24.10.2005: Europees Parlement, Definitieve Versie A6-0315/2005.
- Sandholtz, W. & Zysman, J. (1989) '1992: Recasting the European Bargain', *World Politics*, Vol. 42, No. 1, pp. 95-128.
- Sauvé, P. & Zampetti, A. B. (2000) 'Subsidiarity Perspectives on the New Trade Agenda', *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 1, pp. 83-114.
- Sbragia, A. (2010) 'The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence in the Management of Globalization', *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 3, pp. 368-382.

- Scharpf, F. W. (2006) 'The Joint-Decision Trap Revisited', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 845-65.
- Schmidt, V. A. (2010) 'Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth "New Institutionalism"', *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1.
- Schmidt, V. (1999) 'Approaches to the Study of European Politics', *ECSA Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 2-3.
- Seawright, J. (2008) 'Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options', *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 2, pp. 294-308.
- Selin, H. (2007) 'Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe', *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 3, pp. 63- 93.
- SGS, (n.d.) 'How Did Reach Originate', *Website SGS in Belgium*, beschikbaar via http://www.be.sgs.com/reachdossier_how_did_reach_originate.
- Shaffer, G. C. (2003) *Defending Interests: Public-private Partnerships in WTO Litigation*. Washington: The Brookings Institution.
- Shaffer, G. (1998) 'Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership', *American Society of International Law Proceedings*.
- Silverglade, B. A. (1998) 'The Impact of International Trade Agreements on U.S. Food Safety and Labeling Standards', *Food and Drug Law Journal*, Vol. 53, pp. 537-541.
- Simmons, B. A. (1998) 'Compliance with International Agreements', *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, No. 1, pp. 75-93.
- Skogstad, G. (2001) 'The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3, pp. 485-505.
- Sommestad, L. & Trittin, J. (2004) 'A Safe Chemicals Policy', *Frankfurter Rundschau*, 28 juni 2004, Engelse vertaling beschikbaar via http://wwf.panda.org/about_our_earth/search_wwf_news/?13971/German-and-Swedish-ministers-put-forward-a-powerful-case-for-EU-chemical-reform.
- Smith, M.E. (1998) 'Does the Flag Follow Trade? "Politicisation" and the Emergence of a European Foreign Policy'. In: Peterson, J. & Sjursen, H. (eds.) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londen: Routledge, pp. 77-94.
- Steinmo, S. (2008) 'Historical Institutionalism'. In D. Della Porta & M. Keating (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-138.
- Stiglitz, J. E. (2002) *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company.

- Streeck, W. (2010) 'E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism', *MPIfG Discussion Paper*, 10/12, Keulen: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Sykes, A. O. (2002) 'Domestic Regulation, Sovereignty and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View' *Chicago Journal of International Law*, Vol. 3, pp. 353-368.
- Taylor, S. (2006) 'Verheugen Tread on Toes to Target Climate Change', *European Voice Online*, 30.11.2006, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/verheugen-treads-on-toes-to-target-climate-change/56228.aspx>.
- The Economist (2011) 'Can Angela Merkel Hold Europe Together?', *The Economist*, 10 maart 2011.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992) 'Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth, *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Torello, A. (2010) 'Belgian Minister: EU to Need Climate Border Measures', *The Wall Street Journal Online*, beschikbaar via <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20100712-707556.html>.
- Trachtman, J. P. (2000-2001) 'International Trade as a Vector in Domestic Regulatory Reform: Discrimination, Cost-benefit Analysis, and Negotiations', *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, pp. 726-743.
- Trachtman, J. P. (1993) 'International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction', *Harvard International Law Journal*, Vol. 34.
- Turmes, C. (2008) 'Wolf or Sheep? - Myth and Realities Behind Energy Intensive Industry Lobby Efforts to Dilute the EU Climate Package', *EurActiv Website*, beschikbaar via http://www.euractiv.com/29/images/Turmes%20European%20Spring%20Council%202008-Background_tcm29-170918.doc.
- UNCTAD (2009) *World Investment Report: 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, New York: UN, beschikbaar via http://www.unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf.
- van Apeldoorn, B. (2002) *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.
- van Apeldoorn, B. (2000) 'Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists', *New Political Economy*, Vol. 5, No. 2, pp. 157-181.
- Verschuren, P. J. (2001) 'Holism versus Reductionism in Modern Social Science Research', *Quality & Quantity*, Vol. 35, No. 4, pp. 389-405.
- Victor, D. G. (2000) 'The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years', *Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, pp. 865-937.

- Viscusi, W. K. Harrington, Jr. J. E. & Vernon, J. M. (2005) *Economics of Regulation and Antitrust*. London: Oxford University Press.
- Vogel, D. (2003) 'The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe', *British Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 4, pp. 557-580.
- Vogel, D. (2000) 'Environmental Regulation and Economic Integration', *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 2, pp. 265-279.
- Vogel, D. (1997) 'Trading up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection', *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, pp. 556-571.
- Vogel, D., & Kagan, R. A. (2002) 'National Regulations in a Global Economy'. In: D. Vogel & R. A. Kagan (eds.) *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*. California: UCIRAS Edited Volume 1, pp. 1-28.
- Voscherau, E. (2003) 'Creating a Level Playing Field for Chemical Industry Top Priority: New Cefic President Eggert Voscherau Calls for More Coherent Industrial Policy', *CEFIC Press Release*, beschikbaar via http://e-spotlight.cefic.org/templates/archives_article.asp?id=130&keyword=&sort=.
- Wagner, M. J. (2000) 'The WTO's Interpretation of the SPS Agreement has Undermined the Right of Governments to Establish Appropriate Levels of Protection Against Risk', *Law and Policy in International Business*, Vol. 31.
- Walker, N. (2001) 'The EU and the WTO: Constitutionalism in a New Key'. In G. de Burca & J. Scott (eds.) *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*. Oxford: Hart Publishing, pp. 31-58.
- Wallace, W. (1983) 'Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System'. In: H. S. Wallace, W. Wallace & C. Webb (eds.) *Policy-Making in the European Community*. Chichester: John Wiley, pp. 403-436.
- Wallach, L. & Sforza, M. (1999) *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Public Citizen.
- Wallis, D. (2009a) *Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning trade in seal products*. Brussel: Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 2008/0160(COD).
- Wallis, D. (2009b) *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning trade in seal products*. Brussel: Committee on the Internal Market and Consumer Protection, A6-0118/2009.

- Walter, P. (2010) 'World Considers Carbon Border Taxes after Copenhagen Failure', *SCI Website*, beschikbaar via <http://www.soci.org/Chemistry-and-Industry/CnI-Data/2010/2/World-considers-carbon-border-taxes-after-Copenhagen-failure>.
- Weinstein, M. M. & Charnovitz, S. (2001) 'The Greening of the WTO', *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 6, pp. 147-156.
- Wendt, A. (1992) 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of World Politics', *International Organization*, Vol. 46, No. 2 pp. 391-425.
- Willmott, R. (1999) 'Structure, Agency and the Sociology of Education: Rescuing Analytical Dualism', *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 20, No. 1, pp. 5-21.
- Woll, C. (2009) 'Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom?'. In: D. Coen & J. Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press, pp. 277-297.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization, (2004) *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: International Labour Office.
- World Wide Fund (2004) *REACH and 'Proportionality' under WTO-rules: A briefing for WWF by Alice Palmer*, FIELD. Surrey: WWF.
- WTO (2001) *International Trade Statistics 2001*. Geneva: WTO Publications.
- WTO (1994) *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Geneva: WTO Publications.
- WTO & UNEP (2009) *Trade and Climate Change: A report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization*. Geneva: WTO Secretariat.
- WWF (2008) *Freezing Climate Change: The EU Emissions Trading Scheme and Competitiveness Concerns: Myth and Reality*. Brussel: WWF.
- Young, A. R. (2011a) 'Less than You Might Think: The Impact of WTO Rules on EU Policies'. Paper presented at the EUSA Twelfth Biennial Conference, March 3-5 2011, Boston and to appear in: O. Costa & K. E. Jørgensen (eds.) *When Multilateralism Hits Brussels: The Influence of International Institutions on the EU*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Young, A. R. (2011b) 'Effective Multilateralism on Trial: EU Compliance with WTO Law'. In: S. Blavoukos & D. Bourantonis (eds.) *The EU Presence in International Organizations*. New York: Routledge, pp. 114-131.
- Young, A. R. (2010) 'Of Executive Preferences and Societal Constraints: The Domestic Politics of the Transatlantic GMO Dispute', *Review of International Political Economy*, pp. 1-24.
- Young, A.R. (2009) 'Analysing Compliance: The EU and the WTO', *Unpublished paper on file with the author*, Glasgow: Department of Politics.

- Young, A. R. (2005a) 'Picking the Wrong Fight: Why Attacks on the World Trade Organization Pose the Real Threat to National Environmental and Public Health Protection', *Global Environmental Politics*, Vol. 5, No. 4, pp. 68-83.
- Young, A. R. (2005b) 'The Single Market: A New Approach to policy'. In: H. Wallace, W. Wallace & M. A. Pollack (eds.) *Policy-making in the European Union: Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press, pp. 93-112.
- Young, A. R. (2004) 'The Incidental Fortress: The Single European Market and World Trade', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 393-414.
- Young, A. R. & Peterson, J. (2006) 'The EU and the New Trade Politics', Vol. 13, No. 6, *Journal of European Public Policy*, pp. 795-814.
- Zangl, B. (2008) 'Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO', *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 4, pp. 825-854.